



**Universidade de
Aveiro 2016**

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do
Território

**José Miguel
Cardoso Duarte**

**Impactos da Agregação de Freguesias em Portugal
na Perspetiva dos Cidadãos: um estudo
comparativo na Região de Aveiro**



**José Miguel
Cardoso Duarte**

**Impactos da Agregação de Freguesias em Portugal
na Perspetiva dos Cidadãos: um estudo comparativo
na Região de Aveiro**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, realizada sob a orientação científica do Doutor Luís Filipe de Oliveira Mota, Professor Auxiliar Convidado do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro e a coorientação do Doutor António Fernando Freitas Tavares, Professor Associado com Agregação do Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

“Pode dizer-se que a cidade-Estado é feliz,
não quando se olha apenas para uma parte dela,
mas quando se olha para todos os cidadãos”.

Aristóteles

o júri

presidente

Prof.^a Doutora Patrícia Catarina de Sousa e Silva

Professora Auxiliar Convidada do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

Vogais

Vogal- Arguente Principal

Prof. Doutor Luís Manuel Macedo Pinto de Sousa

Investigador Auxiliar do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Vogal- Orientador

Prof. Doutor Luís Filipe de Oliveira Mota

Professor Auxiliar Convidado do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Levar por diante uma tarefa como esta, de elaborar uma tese de dissertação de mestrado ao mesmo tempo que desempenhamos as nossas funções profissionais não se revela uma tarefa fácil, não sendo possível de concretizar sozinhos, daí que, este, seja o momento para agradecer a todos aqueles que em muito contribuíram direta ou indiretamente, para tornar possível esta minha tarefa.

Agradeço aos Municípios e às Juntas de Freguesia das “Uniãos da Freguesia” envolvidos no presente trabalho de investigação.

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Luís Filipe de Oliveira Mota pela paciência, o apoio, as sugestões e as palavras de incentivo, alento e motivação que me incutiu ao longo deste percurso, nem sempre fácil. Foi preciosa a sua ajuda ao longo de todas as fases de desenvolvimento da investigação.

Agradeço ao meu coorientador, Professor Doutor António Fernando Freitas Tavares pela amabilidade em ter aceite o convite para coorientar à distância a presente dissertação e a sua preciosa disponibilidade e revisão crítica que contribuíram para o elevar de qualidade da mesma.

Agradeço ao Presidente da Câmara Municipal de Oliveira do Bairro Mário João Oliveira, à Dr.^a Andreia Pereira, Chefe de Divisão e demais colegas daquele Município, o apoio que me deram ao longo destes últimos anos.

Agradeço aos meus pais pelo incansável apoio e motivação nos momentos mais difíceis que atravessei nestes últimos anos, em especial à minha mãe a quem dedico este trabalho, que partiu sem conseguir ver o filho completar mais uma etapa da sua vida académica.

Agradeço à minha irmã Susana todo o carinho e apoio manifestado ao longo deste trajeto.

Agradeço à minha namorada Fernanda a persistência, força, carinho e equilíbrio emocional que me conduziu a este desfecho.

Agradeço às minhas filhas Mariana e Margarida que, sem se aperceberem também deram o seu inestimável contributo com a sua voz doce e diária, os seus beijos, os seus sorrisos e afabilidade quinzenal.

palavras-chave

agregação de freguesias; governação local; reformas territoriais; região de Aveiro

resumo

O poder local em Portugal tem constituído uma sólida base de apoio a uma jovem democracia que resultou da revolução de abril de 1974.

A grave crise económico-financeira que Portugal atravessa foi a pedra de toque e a oportunidade para levar a efeito uma reforma do poder local em 2013, que permanecia inalterado há já 150 anos. Um dos aspetos mais relevantes dessa reforma foi a agregação de freguesias, que implicou uma redução drástica do número destas unidades submunicipais.

Os principais objetivos desta reforma apontavam para benefícios ao nível da redução de custos, da criação de economias de escala e do aumento da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos pelas freguesias. Esta reforma segue, portanto, os objetivos subjacentes a agregações de entidades locais em outros países, embora estas tenham ocorrido ao nível municipal.

Os ainda poucos estudos realizados sobre esta reforma em Portugal têm estado focados no seu enquadramento jurídico, bem como nos processos políticos e técnicos subjacentes, o que mostra a pertinência do nosso estudo, que se foca nos impactos da reforma.

O trabalho de investigação além de recorrer a uma vasta bibliografia que analisa o estado da arte a nível nacional e internacional, tem o seu enfoque nos resultados de um questionário, que procura compreender não somente o conhecimento que os cidadãos têm sobre o processo de reorganização territorial levado a efeito em Portugal, mas sobretudo as suas perceções quanto aos impactos que essa reforma gerou nas suas vidas.

Este estudo permitiu-nos concluir, em primeiro lugar, que os cidadãos detêm um conhecimento muito débil sobre os processos de tomada de decisão sobre a agregação de freguesias. Uma outra conclusão aponta para o facto de haver um equilíbrio entre o número de inquiridos que deseja a reversão ou a manutenção da agregação. De igual modo, foi possível concluir que a maioria dos inquiridos considera não ter havido grandes alterações ao nível da qualidade da governação local e da prestação de serviços à comunidade por parte dos órgãos das freguesias, em comparação com o período anterior à agregação.

Por fim, foi possível concluir que existem algumas diferenças de resultados quanto à aceitação do resultado da agregação e quanto à satisfação com o nível da qualidade da governação local e da prestação de serviços à comunidade por parte dos órgãos das freguesias entre os inquiridos que são provenientes de municípios que emitiram parecer favorável à agregação e aqueles que são provenientes de municípios que não o fizeram.

keywords

Amalgamation of parishes, local governance, territorial reforms, Region of Aveiro

abstract

The local government in Portugal has provided a solid foundation to support the young democracy that resulted from April 1974 Revolution.

The severe economic and financial crisis that Portugal is going through was the touchstone and the opportunity to carry out, in 2013, a reform on local government, which had remained unchanged for over 150 years.

The main goals of this reform mentioned benefits regarding a reduction of costs, the creation of economies of scale and an increase on the quality of services provided to citizens by Parishes. The goals of this reform are, therefore, in line with the ones from amalgamation processes that have been implemented in other countries, although at the municipal level.

The few studies that analyse this reform in Portugal have been focused on the legal framework, as well as on the political and technical reform processes, which reveals the relevance of our study, focused on the reform impacts.

This research work uses a wide bibliography that analyses the state of the art at national and international level, as well as the results of a survey that aims to understand, not only the knowledge citizens have about the territorial reorganization, but mainly their perceptions on the impacts the reform had in their lives.

This study enabled us to conclude, first of all, that citizens have a very low level of knowledge about the decision-making processes that led to the reform of parishes. Another conclusion points to an equilibrium on the number of citizens that wish the amalgamation process to be reversed or continued. Likewise, it was possible to conclude that the majority of the respondents consider there has not been significant changes on the quality of local governance or the quality of services provided by the Parish authorities, when compared with the situation prior to the amalgamation.

Finally, it was possible to conclude that there are some differences on the results regarding the acceptance of amalgamation and regarding the level of satisfaction with the quality of local governance and of services provided by Parish authorities between respondents from municipalities that issued a formal statement in favour of the amalgamation and from municipalities which did not.

Índice Geral

<i>Lista de Abreviaturas</i>	ii
<i>Índice de Gráficos</i>	iii
<i>Índice de Quadros</i>	iv
<i>Índice de Figuras</i>	iv
1. Introdução	5
2. Enquadramento teórico	11
2.1. A importância dos níveis subnacionais de Governo e as suas Reformas	11
2.2. Reformas Territoriais da Governação Local: tipologias, contextos de emergência e impactos positivos e negativos	13
2.2.1. Contextos de emergência e objetivos das agregações territoriais no poder local.....	14
2.2.2. Objetivos e potenciais efeitos positivos das agregações territoriais no poder local	17
2.2.3. Desafios e potenciais efeitos negativos das agregações territoriais no poder local.....	18
2.2.4. Eventuais alternativas às agregações territoriais	20
2.3. O Poder Local em Portugal e as suas Reformas	22
2.3.1. As Freguesias em Portugal	27
2.3.2. A reforma das freguesias em Portugal.....	29
3. Estratégia Metodológica	35
3.1. Objetivos de Investigação, Pergunta de Partida e Definição de Hipóteses	35
3.2. Definição do Objeto de Estudo e Instrumentos de Recolha de Dados	37
3.3. Dificuldades Metodológicas	44
4. Análise e Discussão de Resultados	47
4.1. Apresentação dos resultados	47
4.1.1. Conhecimento e posição dos cidadãos face ao processo de agregação de freguesias	47
4.1.2. Perspetivas dos cidadãos quanto à governação e serviços públicos das Freguesias na atualidade em comparação com o período pré-agregação	56
4.1.3. Efeitos sobre o Comportamento eleitoral dos Cidadãos.....	70
4.2. Discussão dos resultados	72
5. Conclusões	77
Bibliografia	81
Anexos	91
Anexo 1. Questionário “Perspetivas dos Cidadãos sobre a União de Freguesias”	93
Anexo 2. Questionário “Perspetivas sobre União de Freguesias”, aplicado aos representantes eleitos na Assembleia Municipal do mandato 2009-2013	97

Lista de Abreviaturas

AM – Assembleia Municipal

ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias

BCE – Banco Central Europeu

CE – Comissão Europeia

CIM – Comunidade Intermunicipal

CIRA – Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro

CNE – Comissão Nacional de Eleições

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGAI – Direção Geral da Administração Interna

FFF – Fundo de Financiamento das Freguesias

FMI – Fundo Monetário Internacional

MdE – Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

UE – União Europeia

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Distribuição da amostra (total e de cada município) por género.....	43
Gráfico 2. Distribuição da amostra (total e de cada município) por escalão etário	43
Gráfico 3. Distribuição da amostra (total e de cada município) por nível de ensino.....	44
Gráfico 4. Resposta à questão “Qual o seu conhecimento sobre a união de freguesias que aconteceu em 2013?”	48
Gráfico 5. Resposta à questão “Sabe qual foi a opinião/parecer da sua Assembleia Municipal em relação à união de freguesias no seu Município?”	49
Gráfico 6. Resposta à questão “Participou na discussão sobre a união de freguesias na sua Assembleia Municipal?”	50
Gráfico 7. Resposta à questão “Na sua opinião, deveria ter havido um referendo para decidir sobre a sua "União de Freguesias"?”	51
Gráfico 8. Resposta à questão “Na sua opinião, qual foi a principal razão para a união da sua freguesia?”	52
Gráfico 9. Resposta à questão “Qual a sua opinião atual sobre a sua "União de Freguesias"?” ...	53
Gráfico 10. Resposta à questão “Na sua opinião, o atual local da sede da nova Junta de Freguesia é o mais correto?”	54
Gráfico 11. Resposta à questão “Na sua opinião, o atual local da sede da nova Junta de Freguesia é o mais correto?”, de acordo com local de residência	55
Gráfico 12. Resposta à questão “O que é que responde quando lhe perguntam em que freguesia mora?”	56
Gráfico 13. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, qual a sua opinião sobre: A qualidade de vida na freguesia em geral?”	57
Gráfico 14. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, qual a sua opinião sobre: A atividade das Associações Locais na sua Freguesia?”	58
Gráfico 15. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, qual a sua opinião sobre: O investimento efetuado na sua localidade?”	59
Gráfico 16. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, qual a sua opinião sobre: O poder de reivindicação da sua atual Junta de Freguesia em relação à Câmara Municipal?”	60
Gráfico 17. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, qual a sua opinião sobre: Facilidade de acesso aos serviços da Junta de Freguesia?”	61
Gráfico 18. Relação entre o acesso aos serviços da Junta de Freguesia e a freguesia 'original' ..	62
Gráfico 19. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, avalie a qualidade de serviços prestados pela sua "União das Freguesias", nas seguintes áreas: Limpeza de ruas e outros espaços públicos?”	63

Gráfico 20. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, avalie a qualidade de serviços prestados pela sua "União das Freguesias", nas seguintes áreas: Limpeza e manutenção do cemitério?”	64
Gráfico 21. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, avalie a qualidade de serviços prestados pela sua "União das Freguesias", nas seguintes áreas: Limpeza e manutenção de bermas e valetas?”	65
Gráfico 22. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, avalie a qualidade de serviços prestados pela sua "União das Freguesias", nas seguintes áreas: Manutenção de caminhos urbanos ou rurais?”	66
Gráfico 23. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, avalie a qualidade de serviços prestados pela sua "União das Freguesias", nas seguintes áreas: Apoio às atividades desportivas?”	67
Gráfico 24. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, avalie a qualidade de serviços prestados pela sua "União das Freguesias", nas seguintes áreas: Promoção da educação/cultura?”	68
Gráfico 25. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, avalie a qualidade de serviços prestados pela sua "União das Freguesias", nas seguintes áreas: Apoio à 3.ª idade?”	69
Gráfico 26. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, avalie a qualidade de serviços prestados pela sua "União das Freguesias", nas seguintes áreas: Serviços administrativos da Junta de Freguesia?”	70

Índice de Quadros

Quadro 1. Tipos de Reformas da Governação Local.....	13
Quadro 2. Variação do Número de Municípios em diferentes países	16
Quadro 3. N.º de Municípios, Área Média e Média de Habitantes em diferentes países da UE	23
Quadro 4. Despesas de entidades subnacionais: % no PIB e na Dívida Pública Nacional	25
Quadro 5. Número de eleitores por concelho pré e pós agregação	38
Quadro 6. Número de eleitores por freguesia pré e pós agregação.....	39
Quadro 7. Distribuição de Inquiridos por Freguesia.....	42
Quadro 8. Afluência às urnas nas Eleições Autárquicas, em 2009 e 2013, por Freguesia.....	71

Índice de Figuras

Figura 1. Municípios Portugueses e a agregação.....	32
---	----

1. Introdução

A 9 de junho de 2011, enquanto cidadão do concelho de Oliveira do Bairro, efetuei uma intervenção na sessão ordinária da Assembleia Municipal (AM) daquele município, alertando para o facto de aquele órgão não estar a acompanhar a crescente discussão que vinha sendo feita nos meses anteriores relativamente à reorganização administrativa do poder local, decorrente da assinatura do Memorando de Entendimento assinado entre o Governo de Portugal e a Comissão Europeia (CE), o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Nessa mesma intervenção mencionei que seria necessária coragem, por parte daqueles que foram eleitos pelos cidadãos do concelho, para discutir, o mais profunda e rapidamente possível, a problemática da então eventual agregação de freguesias, por forma a defender os interesses dos cidadãos que representavam.

O interesse enquanto cidadão pela problemática da reforma do poder local em geral, e pela agregação das freguesias em particular, foi, assim, um dos principais móbeis para querer aprofundar a análise da reforma territorial das freguesias enquanto objeto de estudo desta dissertação. Além desta motivação mais pessoal, a opção por este tema de dissertação decorre ainda do crescente interesse que as temáticas das reformas do poder local têm levantado na comunidade académica da Ciência Política, tal como é comprovável pela recente publicação do *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (Loughlin et al. 2011) ou pelo desenvolvimento da *COST Action Local Public Sector Reforms: An International Comparison*, entre 2013 e 2017.

De igual modo, têm sido também muitos os autores em Portugal a abordar a questão da reorganização do poder local em sentido lato nos últimos anos, como seja o caso, entre outros, de Sousa (2013), Alexandrino (2014), Teles (2014), Sousa et al. (2015), e Tavares (2015).

Nestas diversas publicações internacionais e nacionais é notória a constatação de que a governação pública é, na maioria dos países democráticos, uma tarefa demasiado complexa, difícil e exigente, não sendo, por isso, desejável que todas as suas funções políticas, económicas e sociais estejam concentradas em apenas um patamar governativo, tendo sido considerado necessário descentralizar algumas funções governativas (Byrne 1994).

O poder local em Portugal tem, no mesmo sentido, desempenhado um papel fundamental no desenvolvimento democrático do país, tendo a sua importância sido reconhecida, desde logo, através da existência de um capítulo próprio desde a primeira versão da Constituição da República Portuguesa (CRP), aprovada pela Assembleia Constituinte em 2 de abril 1976. Nesse capítulo da CRP dedicado ao poder local encontram-se consagrados os respetivos órgãos, ao mesmo tempo que são definidos o seu estatuto jurídico e respetiva autonomia administrativa e financeira face ao Estado Central, em total oposição ao que

vigorava durante o período do Estado Novo, durante o qual os municípios se encontravam despojados de “autonomia e de recursos financeiros próprios, processando-se a sua gestão num sistema de total dependência face ao Estado Central” (Fórum-PP 2012, p. 249).

Desde então, uma das prioridades dos sucessivos Governos tem sido encetar um conjunto de reformas conducentes à democratização do Poder Local com vista a, entre o mais, dotá-lo de uma liderança forte e mobilizadora, com vista a suprir as carências básicas das populações que se encontram no seu território e a contribuir para o desenvolvimento sustentado, quer do ponto de vista humano, quer do ponto de vista socioeconómico (Duarte & Sousa 2015). De acordo com Tavares (2015) a grande maioria dessas reformas prendia-se com uma crescente descentralização de competências e atribuições da Administração Central para as autarquias locais.

A profunda reforma da organização administrativa territorial autárquica, por intermédio, entre o mais, da agregação/fusão de freguesias promovida pelo XIX Governo Constitucional afirmou-se, assim, como uma reforma incomum em Portugal. A opção pela redução do número de entidades locais em Portugal foi, no entanto, ao encontro de uma tendência no panorama internacional de reforma dos níveis subnacionais de governo de diversos países, que tem ocorrido, com maior prevalência desde os anos 80 e que têm incidido, não apenas sobre as fronteiras territoriais, mas também ao nível da sua gestão interna ou das relações com o seu meio envolvente (Blom-Hansen 2010; Reingewertz 2012; Kuhlmann & Wollmann 2014; Saarimaa & Tukiainen 2015).

As reformas territoriais levadas a efeito por intermédio da agregação de municípios têm, com efeito, sido particularmente comuns nas últimas décadas em diversos países, sobretudo em períodos de crise (Kersting & Vetter 2003; Ceuninck et al. 2010; CEMR 2013), com o objetivo de promover a eficiência, qualidade do serviço, democratização e desenvolvimento dos municípios (Sousa 2013; Steiner et al. 2015).

A reforma do poder local levada a efeito em Portugal não foi, por isso, exceção, uma vez que teve lugar no contexto do programa de assistência financeira internacional, no âmbito do qual uma das cláusulas recomendava ao Estado Português, entre o mais, implementar uma reforma da administração local, que conduzisse a uma redução das entidades administrativas locais, uma vez que existiam 308 municípios e 4.259 freguesias (EU-EFSM 2011). A recomendação por parte do FMI/CE/BCE implicava necessariamente a agregação de entidades municipais ou inframunicipais, tendo o XIX Governo Constitucional optado por avançar com a agregação das freguesias, tendo em vista, entre outros objetivos, o aumento da eficiência e a redução de custos (Teles 2014; Gato 2015; Relvas & Júlio 2015; Tavares & Rodrigues 2015).

A dita reforma iniciou-se com a apresentação do “Documento Verde da Reforma da Administração Local” em setembro de 2011, que pretendia ser um ponto de partida para

um debate sobre a reforma do território e da política do poder local, baseada em quatro eixos, um dos quais a redução do número de freguesias “pela sua aglomeração, dando origem à criação de novas Freguesias, com maior dimensão e escala” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, p. 10).

A acompanhar esta reorganização por intermédio da agregação de freguesias, pretendia-se igualmente avançar com uma redefinição de atribuições e descentralização de novas competências, não somente para os municípios, mas igualmente para as próprias freguesias, com um volume de alterações legislativas que, de acordo com os seus percursos, demonstrava a dimensão da reforma (Relvas & Júlio 2015).

No desenrolar do processo de implementação desta reforma, assumiu ainda particular relevância a aprovação da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que estatuiu o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, e no qual se define, entre outros aspetos, que a agregação de freguesias tinha um carácter obrigatório, não obstante a possibilidade dada às AM de se pronunciarem sobre a agregação das freguesias da sua área territorial (agregação voluntária). Posteriormente, a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, veio colocar em prática o regime estatuído naquele diploma, concretizando a reorganização administrativa territorial autárquica (das freguesias) em Portugal Continental e que resultou na redução do número de freguesias de 4.259 para 3.091, totalizando-se, assim, uma redução de 1.168 freguesias. Esta Lei foi alvo de intensos debates e objeto de grande controvérsia, tendo mesmo sido objeto de contestação por parte de inúmeras freguesias junto do Supremo Tribunal Administrativo, mas que foram indeferidas “por se tratar de um acto de natureza política e legislativa” (Alexandrino 2014, p. 25).

A pertinência do presente estudo advém, assim, do facto de a agregação de unidades territoriais de poder local ser uma reforma em agenda em diversos países europeus nas últimas décadas e, por conseguinte, ter suscitado um elevado interesse científico sobre a análise dos respetivos impactos, benefícios e utilidade (*vide, inter alia*, Dollery & Crase 2004; Kushner & Siegel 2005a; Allers & Geertsema 2014; Blesse & Baskaran 2014; Broekema & Steen 2014; Askim et al. 2015), os quais serão devidamente escarpelizados no capítulo referente à revisão da literatura.

Muito embora a reforma territorial do poder local ocorrida em Portugal se aproxime das tendências reformistas sucedidas noutros países, a mesma revestiu-se, contudo, de algumas particularidades distintivas, nomeadamente o facto de ter ocorrido ao nível submunicipal, ao invés do nível municipal, como sucedeu em muitos outros países. A ocorrência desta particularidade prende-se com o facto de existir alguma singularidade no desenho institucional local nacional, já que Portugal é, em paralelo com Inglaterra e o País de Gales, dos poucos países que contempla o nível submunicipal (Sousa 2013, p. 81).

Não obstante as particularidades da reforma em Portugal referidas, importa destacar que os argumentos utilizados para a necessidade da reforma seguiram as tendências de outros

países, na medida em que os principais objetivos seriam o aumento da eficiência e a redução de custos (Teles 2014; Gato 2015; Relvas & Júlio 2015; Tavares & Rodrigues 2015). Assim, torna-se pertinente aferir se os desafios e os impactos da mesma se alinham com as tendências internacionais descritas em diferentes estudos, na medida em que existem ainda poucos estudos que analisaram esta temática, sobretudo ao nível dos impactos.

Face a este contexto, é nossa intenção procurar compreender não apenas o processo de reorganização territorial, mas sobretudo os impactos do mesmo sobre a governação local e, em última instância, sobre a vida dos munícipes segundo a perspetiva dos próprios. A opção por este enfoque decorre nomeadamente do facto de os munícipes serem aqueles que, em última instância, beneficiam ou são prejudicados pelas políticas públicas seguidas pelos diferentes atores políticos nacionais e/ou locais, e de esta ter sido uma estratégia já utilizada por outros autores em estudos similares (Poel 2000; Kushner & Siegel 2005b).

A investigação aqui proposta tem ainda como ponto de partida o facto da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprovou o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica em Portugal Continental, estatuir que a AM deveria exercer o seu direito de pronúncia relativamente à respetiva reorganização territorial autárquica da área geográfica em que se insere, através de parecer favorável ou desfavorável. Neste sentido, estamos interessados em perceber se a pronúncia favorável por parte das AM's influenciou, de alguma forma, o processo de reforma e os seus resultados em comparação com os casos em que essa pronúncia não existiu.

Face ao que foi descrito anteriormente, a pergunta de partida que norteia o presente trabalho de investigação é:

Quais os Efeitos da Pronúncia Favorável das Assembleias Municipais sobre as Perspetivas que os Cidadãos têm relativamente aos Impactos da Agregação de Freguesias na Governação Autárquica?

Na exploração dos impactos da agregação de freguesias teremos em consideração os principais racionais subjacentes ao processo da agregação de freguesias em Portugal, nomeadamente o aumento da qualidade dos serviços prestados e de aumento da satisfação política¹. Após esta primeira fase de análise dos impactos *per se*, proceder-se-á à comparação dos impactos em freguesias cujas AM's emitiram parecer favorável e freguesias de municípios em que tal não se verificou.

Assim, o nosso primeiro objetivo é aferir o impacto das agregações sobre a qualidade dos serviços que são proporcionados aos cidadãos das freguesias. Conforme referem alguns

¹ Por razões exploradas na metodologia, a análise das questões de teor económico-financeiro inicialmente perspetivada não foi concretizada.

autores (*vide inter alia*, Hendrick et al. (2011); Diaz-Serrano e Rodríguez-Pose (2012) e Callanan et al. (2014)), será expectável que as agregações de freguesia possam gerar mais e melhores serviços às populações que servem, com especial incidência naquelas em que a agregação resultou de uma anuência dos órgãos políticos locais, uma vez que, assim, puderam avançar de imediato para reformas efetivas de modo a melhorar a satisfação com a prestação dos serviços por parte dos seus concidadãos.

Consideramos que devem ser igualmente aferidos os impactos que as agregações de freguesias tiveram sobre a participação política, concretamente nos processos eleitorais. Tendo em atenção o parecer favorável à agregação por parte dos órgãos municipais competentes, é expectável que não tenha havido qualquer demonstração de protesto por parte da população afetada pela agregação da sua freguesia, nomeadamente por intermédio da não comparência no ato eleitoral imediatamente posterior à agregação.

Face aos pressupostos enunciados e com a finalidade de testar as diferentes hipóteses que serão formuladas na secção dedicada à metodologia, procedeu-se à aplicação de um questionário² a munícipes residentes em freguesias objeto de agregação pertencentes aos municípios em análise, por forma a perceber os índices de satisfação com esta reforma territorial.

Considerando que não é pretensão da investigação efetuar um estudo exaustivo ao nível das freguesias que foram agregadas em todo o território nacional, mas antes, levarmos a efeito uma análise comparativa entre freguesias cuja agregação ocorreu na sequência de um parecer favorável por parte das AM's e freguesias em que a agregação ocorreu por imposição legal³, deparámo-nos com a necessidade de selecionar os municípios para análise.

Dada a ligação que a Universidade de Aveiro, em geral, e a Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP) tem com a Região de Aveiro, decidiu-se que os municípios em análise deveriam ser escolhidos de entre os pertencentes a esta região. Após uma análise preliminar a fim de garantir a inclusão na análise de dois municípios cuja AM tivesse emitido parecer favorável e outros dois em que tal não tivesse ocorrido, foram selecionados os seguintes estudos de caso: Águeda, Albergaria-a-Velha, Oliveira do Bairro e Ovar.

Face aos objetivos e enquadramentos definidos, a dissertação que aqui se apresenta terá a estrutura que a seguir se apresenta.

No capítulo 2, procederemos à revisão da literatura, que começa por analisar a importância dos níveis subnacionais de Governo e as diferentes reformas de que têm sido alvo no

² Foi também aplicado um outro questionário aos representantes eleitos nas Assembleias Municipais dos municípios em análise, mas cujos resultados não serão analisados face à muito reduzida taxa de resposta.

³ Esta mesma ideia é considerada por Tavares & Rodrigues (2015), como sendo passível de realização de uma investigação empírica.

último século. Seguidamente, serão analisadas com maior detalhe as reformas territoriais da governação local, nomeadamente as diferentes tipologias existentes, os seus contextos históricos de emergência, bem como as principais mais-valias e desafios. Em terceiro lugar, realizar-se-á uma breve introdução à realidade da governação local em Portugal, bem como aos contextos e objetivos da reforma territorial que será objeto de estudo empírico na dissertação proposta.

No capítulo 3 apresentaremos a estratégia metodológica que foi seguida, dando a conhecer as diferentes hipóteses por nós formuladas e respetiva fundamentação, bem como os meios utilizados para conseguir testar essas mesmas hipóteses.

Posteriormente, daremos a conhecer e discutiremos os resultados obtidos pela nossa investigação, no capítulo 4, antes de tecermos as nossas conclusões, no capítulo 5.

2. Enquadramento teórico

Considerando os objetivos anteriormente referidos, a revisão da literatura apresentada no capítulo que se segue começa por analisar a importância dos níveis subnacionais de Governo e as diferentes reformas de que tem sido alvo no último século. Seguidamente, serão analisadas com maior detalhe as reformas territoriais da governação local ocorridas nas últimas décadas em diferentes países democráticos, nomeadamente as diferentes tipologias existentes, os seus contextos históricos de emergência, bem como as principais mais-valias e desafios. Por fim, realizar-se-á uma breve introdução à realidade da governação local em Portugal, enquadrando a reforma territorial do poder local português levada a efeito pelo XIX Governo Constitucional, mais concretamente a agregação de freguesias, bem como os contextos e objetivos da reforma territorial que será objeto de estudo empírico.

2.1. A importância dos níveis subnacionais de Governo e as suas Reformas

A grande maioria dos sistemas políticos democráticos atuais encontram-se assentes em mais do que um patamar governativo, os quais detêm poderes, responsabilidades e tarefas próprias (Elcock 1994; Kjaer et al. 2010; Hendrick et al. 2011; Diaz-Serrano & Rodríguez-Pose 2012; Swianiewicz 2013; Callanan et al. 2014).

A atribuição de mais poderes e responsabilidades aos níveis subnacionais tornou-se numa tendência mais visível no âmbito das grandes transformações inerentes à designada "revolução industrial", que implicaram um crescente fluxo migratório para os grandes centros urbanos, os quais não se encontravam preparados estruturalmente, dando origem a problemas de sobrepopulação, alterações da ordem pública e disseminação de doenças (Stoker 1991). Face a este contexto, muitos países sentiram a necessidade de promover um acompanhamento mais próximos dos cidadãos, de forma a conseguirem satisfazer as suas necessidades diárias (Clarke 1922; Humes 1959; Stoker 1991; Stoker 2011). A importância dos níveis subnacionais da governação pública tornou-se, contudo, ainda mais evidente desde a 2.^a Guerra Mundial, não só pelo seu papel fundamental na vida política em democracia, dada a maior proximidade entre o nível político e os cidadãos (John 2001; CEMR 2013; Teles 2014), mas também na sequência de um conjunto de reformas que serão analisadas mais adiante (Sancton 2000; Blom-Hansen 2010; Steiner et al. 2015).

As funções que os níveis subnacionais de governo desempenham e a relação destes com os Governos Centrais apresentam, contudo, diferenças assinaláveis entre (grupos de) países, o que tem motivado a produção de alguns estudos comparados, muito embora ainda em número limitado (Heinelt & Hlepas 2006; Wollmann 2008).

O primeiro estudo em que foram analisadas as relações intergovernamentais de forma comparada foi efetuado em 1987 por Page e Goldsmith, no qual é sugerida uma distinção

entre países do Norte da Europa, cujos governos locais têm uma gama mais ampla de funções, maior poder discricionário e com um modo de acesso mais formal junto do Governo Central, e países do Sul da Europa, cujos governos locais são mais pequenos, com poucas funções, com pouca discricionariedade e com um acesso informal ao governo central (Goldsmith & Page 2010). Esta distinção, apesar de ter tido uma importância histórica em termos analíticos, poderá, “não ser válida para os dias de hoje como o era há vinte anos atrás” (Goldsmith & Page 2010, p. 2).

Mais recentemente, Heinelt & Hlepas (2006) desenvolveram o estudo ‘Polleader’, no qual combinam importantes contribuições anteriores, nomeadamente o modelo desenvolvido por Hesse & Sharpe (1991), que analisa a relação de poder vertical entre diferentes níveis de governo, bem como o modelo de Mouritzen & Svava (2002), que analisa a tipologia de relações de poder horizontais entre atores com poderes executivos e legislativos. De acordo com os próprios autores, este estudo distingue-se por apresentar uma maior consistência do que os dois estudos anteriores no que respeita ao nível de poder que os líderes de governo local efetivamente detêm e a influência que podem exercer junto do Poder Central.

Como se pode constatar pelo descrito, a natureza dos regimes europeus é distinta, embora exista uma tendência de maior aproximação entre os mesmos. Um dos fatores que poderá explicar estas diferenças está relacionado com o facto de os países da Europa do Norte terem levado a efeito reformas do sistema de governação local no período posterior à 2.^a Guerra Mundial, no sentido de criarem níveis de governação capazes de providenciar convenientemente os serviços necessários aos seus concidadãos, que contrasta, assim, com a estabilidade verificada nos países da Europa do Sul (John 2001).

Esta tendência reformista dos níveis subnacionais de governo encetada pelos países da Europa do Norte tem vindo a disseminar-se por outros países nas últimas décadas, com especial ênfase nos últimos anos, uma vez que aquele nível de governação tem sido o “mais seriamente afetado pela crescente crise económica e financeira mundial sentida por alguns países” (COST 2012, p.4). De acordo com Wollmann (2008), as diferentes reformas ao nível do poder local têm sido motivadas, não apenas pela tentativa de combater uma eventual falta de transparência e responsabilidade (défice democrático), mas também pela provável falta de capacidade técnica, humana e financeira dos executivos locais em lidar com os problemas e desafios cada vez mais complexos de carácter social, económicos e ambientais (défice de desempenho).

Para além de terem diferentes motivações, as referidas reformas têm também incidido em diferentes dimensões. De acordo com Kuhlmann & Wollmann (2011), as reformas têm estado relacionadas com duas dimensões: por um lado, a dimensão vertical, na qual se inclui a descentralização de funções políticas e administrativas; e, por outro lado, a dimensão horizontal, que é levada a efeito por intermédio de agregações territoriais e reformas estruturais. Caulfield e Larsen (2002) referem, por sua vez, que as reformas dos

níveis subnacionais de governo têm diferido, não só quanto ao âmbito (estrutura ou processos), mas também quanto ao objeto (funções administrativas e funções políticas). Tal como é possível observar no Quadro I, estes autores consideram que as reformas que incidem sobre os ‘processos’ incluem não apenas as reformas administrativas e de gestão, habitualmente agregadas sob a designação de ‘Nova Gestão Pública’, mas também as reformas políticas, conotadas com os processos eleitorais e as formas de relacionamento da classe política com os cidadãos (Caulfield & Larsen 2002). Já as reformas inerentes à ‘estrutura’ incluem as reformas funcionais, relacionadas com a definição do nível de governo responsável pela prestação de determinados serviços, bem como as reformas territoriais, no âmbito das quais se encontram as agregações (Caulfield & Larsen 2002).

Quadro 1. Tipos de Reformas da Governação Local

	Processual	Estrutural
Administrativa	Gestão (Nova Gestão Pública)	Funcionais (Reorganização)
Política	Política (Eleitoral e de Governação)	Territorial (Agregação)

Fonte: Caulfield & Larsen (2002, p. 13)

Não obstante a existência dos estudos referidos, verifica-se que as reformas que atingiram o governo local foram alvo de pouco interesse de investigação até ao início da presente década, sobretudo nas temáticas relacionadas com a avaliação dos seus impactos e efeitos, tal como referem Kuhlmann e Wollmann (2011).

Seguindo uma linha de investigação que tem vindo a ser desenvolvida nos últimos anos (Kjaer et al. 2010; COST 2012; Calciolari et al. 2013; Broekema & Steen 2014), a presente dissertação debruça-se, precisamente, sobre a análise de impactos e efeitos decorrentes da reforma territorial ocorrida na governação local em Portugal. Assim, no ponto seguinte proceder-se-á a uma análise das reformas territoriais da governação local ocorrida em diferentes países democráticos, focando-nos, sobretudo, nos seus contextos de emergência, objetivos, efeitos, desafios e potenciais alternativas.

2.2. Reformas Territoriais da Governação Local: tipologias, contextos de emergência e impactos positivos e negativos

Como referido anteriormente, a dissertação foca-se nas reformas territoriais da governação local, as quais são, de acordo com a tipologia proposta por Caulfield & Larsen (2002),

reformas estruturais que incidem sobre o nível político. Como poderá ser observado ao longo deste ponto, esta temática tem vindo a ganhar particular relevo nos últimos anos, não apenas na esfera política, mas também na esfera da investigação, ao ponto de se afirmar como um dos eixos de investigação do projeto de investigação europeu “Local Public Sector Reforms: An International Comparison (‘LocRef’)”⁴.

Na análise das reformas territoriais da governação local, importará esclarecer, desde logo, que as agregações não são todas iguais, sendo importante distinguir os fenómenos da fusão e da anexação. Como refere Mabuchi (2001, p. 1) “[u]ma fusão significa que pequenos municípios de dimensão semelhante são unidos, transformando-se numa só entidade [enquanto que uma] (...) anexação significa que uma grande cidade absorve as vilas e/ou cidades vizinhas de menor dimensão”.

Focando a nossa atenção apenas no primeiro tipo de reformas, por ser esse o objeto de estudo relevante para a nossa investigação, importa também destacar uma diferenciação referida por diversos autores (*vide, inter alia*, Swianiewicz 2010; Tiley 2012; Drechsler 2013; Blesse & Baskaran 2014) que distinguem dois tipos de agregações que diferem quanto ao processo: a agregação voluntária, nas quais as entidades político-administrativas locais foram, de alguma forma, consultadas e as suas opiniões tidas em consideração relativamente ao processo de agregação; e, a agregação forçada, em que os processos de agregação resultaram de uma imposição por parte do Governo Central, independentemente das manifestações a favor ou contra das entidades político-administrativas locais.

Apresentadas estas distinções tipológicas, importa prosseguir com a apresentação dos contextos de emergência e objetivos das agregações territoriais no poder local, bem assim, das principais mais-valias e desafios das mesmas.

2.2.1. Contextos de emergência e objetivos das agregações territoriais no poder local

Como será possível verificar ao longo do presente capítulo, as agregações territoriais tornaram-se uma via reformista particularmente proeminente na Europa e América do Norte após a 2.^a Grande Guerra, ainda que existam experiências em alguns países que remontam à segunda metade do séc. XIX. Um dos exemplos primórdios é a agregação de municípios ocorrida em Filadelfia, que teve início em 1844 e, após muitos avanços e recuos, foi concretizada com o “Consolidation Act” de 1854, e que tinha por objetivo a criação de uma força policial profissionalizada que cobrisse todo o território por forma a dar resposta à crescente tensão entre diferentes comunidades (Sancton 2000). Um outro exemplo que data do mesmo século é a reorganização territorial ocorrida em Nova Iorque,

⁴ Programa “COST Action Local Public Sector reforms: An International Comparison (LocRef)”. Mais informação disponível em http://www.uni-potsdam.de/cost-loceref/?page_id=5. Consulta efetuada em 04.12.2015

após referendo efetuado em 1894 (Sancton 2000; Leland & Johnson 2004). Noutro ponto do globo e na mesma década, ocorreu uma forte reestruturação do número de municípios no Japão, com uma diminuição de 71.497 para 14.289 (Mabuchi 2001).

Não obstante estas experiências registadas no séc. XIX, foi efetivamente na segunda metade do séc. XX que a agregação de cidades/municípios teve um aumento considerável, que se deveu, sobretudo, à forte expansão do Estado Social ocorrida neste período histórico (Tavares & Rodrigues 2015). Como refere Stoker (1988), muitos países europeus transferiram para as autoridades locais muitas das funções sociais, tais como os cuidados primários de saúde, apoio a marginalizados e a grupos de emigrantes, as quais contavam, invariavelmente, com o apoio de associações de voluntariado (Levinsen et al. 2012), verificando-se um reforço da autoridade do poder local (Ceuninck et al. 2010), o que se revelou essencial para assegurar, em muitos dos casos, serviços na área da educação ao nível do ensino básico, infantários, apoio à terceira idade, entre outros (Heinelt & Hlepas 2006; Blom-Hansen 2010). Face a estes processos de transferência de funções, acreditava-se na necessidade de proceder a um aumento da escala/dimensão territorial do governo local, por forma a que estes tivessem maiores capacidades financeiras e técnicas para prestar serviços à comunidade de um modo mais sustentado (Slack & Bird 2013).

A tendência de transferência de funções de provisão de serviços sociais para os governos locais e as consequentes reorganizações territoriais de governos locais acima descritas foram, contudo, particularmente premente apenas na Europa do Norte, já que nos países da Europa do Sul foi o Governo Central a tomar a responsabilidade do desenvolvimento das funções sociais (John 2001). Alguns dos exemplos mais emblemáticos da ocorrência destes fenómenos são a agregação de bairros londrinos, em finais de 50 e nos anos 60 (Sancton 2000), ou a reforma ocorrida na Dinamarca, igualmente durante a década de 70 (Blom-Hansen 2010). Ao nível extraeuropeu, será de assinalar a agregação de municípios no Japão, no período após a 2.^a Grande Guerra (Mabuchi 2001), no Canadá, no decorrer da década de 70 (Sancton 2000; Poel 2000; Miljan & Spicer 2015), .

O grande ‘boom’ da agregação de municípios deu-se, contudo, a partir da década de 90, quando as autoridades locais foram novamente confrontadas com o interesse dos Governos Centrais em promover reformas dos níveis subnacionais por intermédio de reestruturações e agregações (Callanan et al. 2014). Tal ficou a dever-se, sobretudo, à emergência, na década anterior, do paradigma da ‘Nova Gestão Pública’ no Setor Público, o qual atribuía uma ênfase muito grande aos resultados e à eficiência económica, sendo defendido o reforço dos poderes dos executivos municipais, que funcionavam como ‘agentes’ executores das políticas públicas estatais (Edwards 2011). De igual modo, esta tendência reformista também se poderá ter ficado a dever à queda do muro de Berlim e à democratização de muitos países da Europa de Leste (Goldsmith & Page 2010), cujas reformas procuraram seguir os modelos dos países da Europa Ocidental e nas quais se incluíam os princípios da eficiência e eficácia bem como o “reforço da democracia, da

legitimidade de estruturas que providenciem a prestação de serviços” (Proeller 2006, p. 10).

Uma análise levada a efeito entre 1993 e 2013 e que comparou 17 países europeus, confirmou que efetivamente o processo de reformas por intermédio das agregações de municípios esteve na agenda política de muitos países europeus nos últimos 20 anos (Askim et al. 2016). Verifica-se ainda que as reformas do poder local por intermédio da agregação de municípios encontraram um novo ímpeto com a recente crise económico-financeira (CEMR 2013; Sousa 2013; Askim et al. 2015), que foi considerada como uma oportunidade para reorganizar os territórios, racionalizar recursos e incrementar a eficiência dos serviços públicos (CEMR-DEXIA 2012a).

No âmbito da Ação COST⁵ do programa europeu LocRef⁶, foram analisadas as reformas territoriais levadas a efeito na Europa, tendo, entre o mais, sido aplicado um questionário, preenchido por peritos que compõem aquele grupo, sobre essas mesmas reformas em cada um dos países participantes e cujos resultados podemos observar no Quadro 2.

Quadro 2. Variação do Número de Municípios em diferentes países

País	1973	2013
Alemanha	23.931	11.200
Bélgica	2.359	589
Chipre	16	39
Dinamarca	275	98
Eslovénia	147 ⁷	212
Espanha	8.052 ⁸	8.117
Finlândia	483	320
Grécia	5.318	325
Holanda	913	406
Islândia	224	74
Noruega	443	428
Polónia	2.366	2.480
Portugal	304	308
Suécia	464	290
Suíça	3.095 ⁹	2.396
Total	48.390	27.282

Fonte: Construído a partir de dados do “*Internal Questionnaire on Territorial Reforms*” do projeto LocRef

⁵ Disponível em http://www.uni-potsdam.de/cost-locref/?page_id=233. Consulta efetuada em 06.06.2015

⁶ Local Public Sector Reforms: An International Comparison (‘LocRef’) é uma rede de investigação das reformas do setor público local e que abrange investigadores de 32 países que, em conjunto e numa perspetiva comparada, avaliam aquelas mesmas reformas, desenvolvendo um fio condutor de novas políticas que conduzam a uma Europa mais moderna.

⁷ À data de 1995, tendo em atenção que nos referimos a um dos países da ex-Jugoslávia.

⁸ Dados referentes ao ano de 1983

⁹ Dados referentes ao ano de 1960

A propósito desta vaga de agregações de municípios ocorridas em diferentes países, importa destacar que estas têm uma orientação primordialmente ‘bottom-up’, na medida em que foram efetuadas de forma voluntária, com a aprovação das unidades objeto de agregação, bem como com processos prévios de consulta pública e/ou um abrangente debate interno que, em muitos casos, se estendeu por vários anos, onde se discutiu, entre o mais, qual a dimensão ótima dos municípios como é o caso da Alemanha, Suíça, Dinamarca ou Canadá (Sancton 1996; Swianiewicz 2010; Lassen & Serritzlew 2011; Blesse & Baskaran 2014; Oliveira 2016). Uma das razões porque tal sucede prende-se com o facto de as agregações em alguns países terem sido colocadas em prática de uma forma mais ou menos planeada, contando com o forte apoio por parte do Governo Central (Mabuchi 2001). Um estudo levado a efeito por Askim et al. (2015, p. 14) refere que “apenas três em doze processos reformadores identificados no estudo foram reformas ‘top-down’ abrangentes”.

A orientação ‘top-down’ de algumas reformas, relacionadas com a imposição coerciva por parte do Governo Central que “força os municípios a unirem-se sem o consentimento, quer dos seus governos, quer dos seus cidadãos” (Drechsler 2013, p. 158), poderá, assim, ser considerada como fator potencialmente inibidor do sucesso desse mesmo processo reformador (Ceuninck et al. 2010; Copus 2010; Steiner et al. 2015). De acordo com o estudo de Robert Bish, intitulado “Local Government Amalgamations: Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First”¹⁰, a agregação de carácter *top-down*, caracterizada por uma força obrigatória do Governo Central, é considerada como o resultado de uma falha do pensamento do séc. XIX e de um pensamento burocrático, controlador e centralizado.

Assim, importará verificar se esta agenda reformista conseguiu almejar os efeitos desejados a que se propunha e que estiveram na base da sua implementação.

2.2.2. Objetivos e potenciais efeitos positivos das agregações territoriais no poder local

Como se constata pela diferente literatura, a reforma do poder local esteve e continua a estar na agenda de muitos países europeus, mormente em tempos de crise (Kersting & Vetter 2003; Ceuninck et al. 2010; CEMR-DEXIA 2012a). Estas reformas foram inicialmente sugeridas e justificadas como uma resposta a desafios de escala e de governação (Teles 2016b), sendo igualmente defendido que a agregação de municípios “foi efetuada, não só como forma de racionalizar e reformar as organizações administrativas ou para obter somente uma mera “autonomia local”, mas também como

¹⁰ Comunicado do C.D. Howe Institute, em 20 de março de 2001. Disponível em: <https://www.cdhowe.org/pdf/bish.pdf>. Consulta efetuada em 28.06.2016

forma de fortalecer os próprios municípios, considerados como pilares do poder do Estado” (Shima et al, 1958, citado por Mabuchi 2001, p. 2).

Os estudos que analisaram as agregações levadas a efeito durante o séc. XX e no início do séc. XXI, constataram que, invariavelmente, as razões que têm estado na origem daquelas reformas serão a obtenção de um eventual aprimoramento do desempenho económico (Sancton 2000; Slack & Bird 2013) e uma melhoria da gestão do ponto de vista económico-financeiro (Rouse & Putterill 2005), relacionadas com a redução de custos e consequentes ganhos de economias de escala (Sancton 1996; Reingewertz 2012; Nakazawa 2013; Calciolari et al. 2013; Sousa 2013; Allers & Geertsema 2014; Hansen et al. 2014; Kortt et al. 2015; Tavares & Rodrigues 2015). Além das motivações enunciadas, alguns estudos sustentam que as reformas territoriais do poder local têm sido também motivadas por objetivos de alcançar maior eficiência das políticas públicas locais (Kersting & Vetter 2003; Blom-Hansen 2010), decorrente de fatores como a redução do número de políticos, gestores e trabalhadores (Allers & Geertsema 2014), e de melhoria da qualidade da administração pública (Mabuchi 2001; Rouse & Putterill 2005; Dollery 2009).

De igual modo, é expectável que as unidades territoriais resultantes dos processos de fusão tenham maiores capacidades de interação com as associações de voluntariado locais. Um estudo levado a efeito por Levinsen et al. (2012) concluiu que as agregações municipais conduziram a uma maior centralização e especialização em áreas da administração municipal responsáveis pelo desenvolvimento de políticas em colaboração com as associações de voluntariado.

Contudo, nos processos de reforma, os resultados nem sempre são os expectáveis, sendo que, invariavelmente, existem diferentes leituras relativamente ao mesmo resultado, mas que, sendo opostas, permitem identificar erros ou efeitos distintos daqueles que se pretendiam à partida.

2.2.3. Desafios e potenciais efeitos negativos das agregações territoriais no poder local

Para determinados autores (Bell et al. 2016), a eficácia das agregações territoriais, enquanto instrumento de reforma territorial, continua sem encontrar o devido suporte empírico, já que estão também frequentemente associadas a alguns desafios e potenciais efeitos negativos, considerando os necessários reajustes políticos e administrativos, os quais podem originar conflitos com o sistema anteriormente existente.

Ao nível dos desafios, alguns autores referem que as economias de escala pretendidas através das reorganizações territoriais só são atingidas num determinado ponto ótimo de densidade populacional, gerando, caso contrário, deseconomias de escala (Rouse & Putterill 2005; Drew et al. 2014). De acordo com Copus (2010, p. 313), os ditos pontos ótimos não são fáceis de determinar, já que diferem entre “diferentes áreas de prestação

de serviços (...) não havendo uma resposta única para a questão de qual a dimensão ótima para um município”.

A propósito dos desafios que as agregações de municípios enfrentam, Bell et al. (2016) referem inclusivamente que investigadores americanos verificaram a inexistência de ganhos de eficiência, poupança em termos de custos ou de outros benefícios inicialmente prometidos. No mesmo sentido, Sancton (2000) advoga que uma eficiente prestação de serviços não requer necessariamente municípios de grande dimensão. Com efeito, os estudos sobre as reformas territoriais indicam que é bastante difícil demonstrar a existência de uma correlação entre as políticas de eficiência e a maior dimensão dos municípios (Teles 2014; Kortt et al. 2015), tal como havia sido evidenciado no âmbito da *Royal Commission on Local Government*, de finais da década de 60 (Sancton 1996), e da *Redcliffe-Maud Commission* (John 2001).

No que respeita às eventuais poupanças de custos, alguns autores referem não ser de todo evidente que as reformas territoriais gerem efetivas poupanças financeiras no curto prazo (Miljan & Spicer 2015; Kortt et al. 2015), podendo mesmo haver um pequeno aumento dos custos (Poel 2000; Kushner & Siegel 2005a; Slack & Bird 2013, Davey 2011). Alguns autores referem, a este propósito, que a maior preponderância de poupanças ocorrerá, sobretudo, a uma escala micro, decorrentes de poupanças relacionadas com o nível administrativo ou com despesas correntes (Blesse & Baskaran 2016). No mesmo sentido, outros autores advogam que a agregação acarreta custos de integração, podendo gerar ineficiências ao nível administrativo (Nakazawa 2013) e raramente conduz a uma prestação de serviços mais eficiente (Miljan & Spicer 2015).

Para além de os processos de reorganização territorial nem sempre promoverem ganhos de escala ou poupança perspectivados, diversos estudos demonstram que as agregações poderão conduzir a problemas diversos, tais como uma maior insatisfação dos cidadãos (Drew & Dollery 2016) e a redução da sua participação nas eleições locais (Carr & Feiock 2004). Steiner et al. (2015) referem, a este propósito, que os políticos das unidades agregadas com menor poder tendem a ter receio de perda de estatuto e de influência. Já Mabuchi (2001) refere que os cidadãos se preocupam fundamentalmente com uma possível perda de identidade, com a eventual destruição das relações comunitárias e com a diminuição do controlo democrático sobre o governo municipal.

A questão da democracia local é, com efeito, frequentemente considerada como uma justificação para rebater o processo de agregação dos municípios, já que se considera que a qualidade democrática poderá diminuir (Blesse & Baskaran 2016), na medida em que a participação ativa na política por parte dos cidadãos tende a ser mais elevada em pequenas unidades governativas (Verba & Nie 1972; Mabuchi 2001; Lassen & Serritzlew 2011). Tal poderá ficar a dever-se, sobretudo, ao facto de as distâncias entre o político e o cidadão serem tendencialmente mais curtas (Dahl & Tufte 1973) e “as comunidades locais se tranquilizarem quanto mais perto se encontram os órgãos de poder que tomam as decisões

políticas” (Copus 2010, p. 119). De igual modo, alguns autores defendem que a reduzida dimensão das unidades governativas tendem a “aumentar a participação do cidadão, cultivando a virtude cívica [bem como] a responsabilização por intermédio da participação eleitoral, uma vez que os eleitores têm um melhor conhecimento acerca do desempenho do governo local, do que em relação ao desempenho do governo central” (Treisman 2007, p. 12).

O distanciamento entre o poder local e o cidadão também é perceptível quando se aborda a temática do associativismo, ficando patente que as reformas do poder local, levadas a efeito por intermédio de agregações de municípios, conduziram a um maior distanciamento entre o governo local e as associações locais de voluntariado (Levinsen et al. 2012).

Face a estes desafios e potenciais pontos negativos associados às agregações territoriais no contexto da governação local, têm sido propostas eventuais alternativas às mesmas, pelo que, importará dar a conhecer essas potenciais alternativas à agregação do território.

2.2.4. Eventuais alternativas às agregações territoriais

Como foi possível verificar nos pontos anteriores, as agregações de unidades territoriais possuem prós mas também contras, o que poderá conduzir ao questionamento sobre se esta será, efetivamente, a única solução para uma reforma territorial do poder local que permita trazer benefícios, não só às populações locais, mas igualmente à própria classe governativa.

No sentido de tentar colmatar as limitações com que alguns municípios, nomeadamente os mais pequenos, se deparavam na provisão de serviços à comunidade (Bel & Warner 2015), a opção da cooperação intermunicipal tem vindo a ser explorada desde os finais da década de 60 do séc. XX (Hertzog 2010). Tal como acontece com as agregações territoriais, a cooperação intermunicipal pode igualmente ter uma génese voluntária (por iniciativa de um conjunto de municípios) ou obrigatória (instituído por legislação emanada pelo Governo) (Teles 2016a).

O associativismo intermunicipal decorre em grande medida de uma lógica de defesa e realização de interesses comuns dos municípios aderentes, com o objetivo de maximização de vantagens mútuas. De acordo com (Hertzog 2010), esta potencial alternativa fomenta o estabelecimento de parcerias entre municípios de carácter temporário ou de carácter mais permanente, com o objetivo de desenvolver projetos de interesse comum que os municípios dificilmente conseguiriam colocar em prática de forma isolada (Illner 2010). Daí que esta possa ser uma opção mais vantajosa para os pequenos municípios, uma vez que poderá permitir uma maior racionalização da administração local, desde o ordenamento urbanístico, até à organização da prestação de inúmeros serviços públicos (Moreira 2007). Davey (2011), acrescenta ainda que, esta é uma estratégia

particularmente pertinente para áreas que requerem avultados investimentos, como é o caso do planeamento urbano, do desenvolvimento de infraestruturas, da educação, do ambiente, entre outros.

A cooperação intermunicipal diferencia-se ainda das agregações por ser uma estratégia que enfrenta habitualmente pouca oposição por parte dos diferentes municípios envolvidos, tendo em atenção o seu funcionamento bastante flexível, já que tende a ter um carácter voluntário e a preservar a autonomia municipal (Illner 2010).

A cooperação intermunicipal poderá ainda trazer alguns benefícios mútuos para os municípios envolvidos, em termos de eficiência por intermédio de ganhos de escala (Teles 2016a), partilha de custos (Hertzog 2010), ou mesmo maior capacidade de implementação de projetos de interesse regional ou mesmo nacional, sobretudo porque essa estratégia permite a candidatura a fundos estruturais da União Europeia (Davey 2011), sendo esta mesma ideia sugerida por Relvas e Júlio (2015, p. 92) que consideram até que, no âmbito do QREN, este tipo de dinâmica “acabou por se transformar numa obrigação para os municípios, na medida em que [os] governos passaram a condicionar o acesso ao QREN 2007-2013 à criação das CIM”.

Face a estas características, a cooperação intermunicipal tem vindo a ser apontada como uma alternativa à agregação territorial, beneficiando do aval do Conselho da Europa e das Nações Unidas, uma vez que “proporciona a oportunidade para o povo agir de uma forma conjunta de modo a conseguir uma mudança, que de outra forma não seria obtida” (Stone 2002, p. 12), sem que haja, contudo, uma diminuição da ligação entre o gestor municipal e o cidadão.

Não obstante a cooperação intermunicipal seja considerada por alguns autores como uma solução ótima, uma vez que poderá ser considerada um instrumento que permite superar as limitações que os municípios possam ter isoladamente e no desempenho de certas tarefas, também é certo que não poderá ser entendido de forma redutora, porque a “identidade e a autonomia da comunidade são importantes para os cidadãos e não poderão ser transformados em meros dados económicos” (Hertzog 2010, p. 300), não sendo por conseguinte uma solução para todos os problemas e fragilidades com que se debatem os municípios, sobretudo quando atuam individualmente e “muito menos como única solução para uma consolidação territorial” (Teles 2016, p. 86), já que não está isenta de reparos menos positivos. Tavares e Feiock (2014) referem, por exemplo, que a cooperação intermunicipal implica geralmente a perda de algum controlo, por parte de cada uma das entidades locais, ao nível da prestação de serviços às populações. O mesmo sugere Herzog (2010), referindo que este tipo de associação poderá implicar a perda de alguns poderes por parte dos municípios para essas entidades supramunicipais.

Ao nível das economias de escala, a cooperação intermunicipal tende a ser mais vantajosa para os municípios de menor dimensão, já que, os municípios de maiores dimensões

tendem a não ter tantos benefícios com a cooperação intermunicipal, uma vez que estes já operam a nível de escala considerado ótimo, pelo que não é expectável que daí provenha maior poupança em termos financeiros (Dollery & Robotti 2008).

Traçado que foi o panorama desta temática a nível internacional, importa agora observar as reformas do território que foram colocadas em prática em Portugal e mais concretamente analisar a problemática do poder local, uma vez que é esse o objetivo deste nosso trabalho de investigação, dando a conhecer as suas semelhanças, mas também as suas diferenças relativamente à reforma colocada em prática em território nacional, quando comparada com a reforma territorial de âmbito internacional.

2.3. O Poder Local em Portugal e as suas Reformas

A governação local de vários países democráticos tem, tal como referido no ponto anterior, sido alvo de diversas reformas de carácter territorial, entre outras, desde o início da segunda metade do séc. XX, em especial desde a década de 80.

Portugal não acompanhou, contudo, esta tendência, até ao início da presente década, já que as últimas grandes reformas territoriais do poder local em Portugal decorreram ainda no séc. XIX e início do séc. XX. As primeiras dessas reformas administrativas territoriais resultam, da vitória liberal do séc. XIX, as quais foram preconizadas pelo então primeiro-ministro Mouzinho da Silveira (Magone 2011) e, posteriormente, pelo Código Administrativo de Passos Manuel em 1836. As mesmas tinham um forte pendor descentralizador e culminaram numa redução substancial do número de municípios, de mais de 800 para 351 (Oliveira 2016). O número de municípios foi, entretanto, reduzido novamente no final do mesmo século, aquando de uma nova extinção de municípios, existindo à data da implantação da República 290 municípios, número que se manteve relativamente estável até aos dias de hoje, já que Portugal tem atualmente 308 municípios.

A propósito destas reformas, Oliveira (2016) elaborou um estudo em que apresenta um mapa comparativo dos distritos portugueses e o respetivo número de municípios antes da reforma de 1836 e na presente década em Portugal continental, concluindo que antes da reforma de 1836 existiam 817 municípios, sendo atualmente esse número de apenas 278. Focamos aqui este estudo, uma vez que nos parece importante frisar que Portugal entendeu, há 180 anos, ser necessário proceder a uma reforma do território ao nível do município, perfilhando a ideia de que estes necessitariam de ter população e território de dimensão suficiente para desempenhar as tarefas que então lhes competiam e para ter alguma autonomia efetiva (Oliveira 2016).

Como tivemos oportunidade de expor anteriormente, foram muitos os países que avançaram com reformas territoriais do poder local, pelo que importará termos conhecimento da realidade atual em diferentes contextos europeus, ao nível do número de

municípios, a sua área média e a média de habitantes por município, para melhor conseguirmos perceber algumas das justificações avançadas para a implementação da reforma do poder local em Portugal, tal como foi colocada em prática (ver Quadro 3).

Quadro 3. N.º de Municípios, Área Média e Média de Habitantes em diferentes países da UE

País	N.º de Governos Municipais	Área Média dos Municípios (Km²)	Média de Habitantes por Município
Alemanha	11 553	31	7 080
Áustria	2 357	36	3 560
Bélgica	589	52	18 480
Bulgária	264	420	28 540
Chipre	379	15	2 120
Dinamarca	98	440	56 590
Eslováquia	2 930	17	1 850
Eslovénia	210	97	9 760
Estónia	226	200	5 930
Espanha	8 116	62	5 680
Finlândia	336	1 006	15 960
França	36 697	17	1 770
Grécia	325	406	34 780
Holanda	418	99	39 740
Hungria	3 177	29	3 150
Irlanda	114	612	39 260
Itália	8 094	37	7 470
Letónia	119	543	18 820
Lituânia	60	1 088	54 780
Luxemburgo	106	24	4 780
Malta	68	5	6 120
Polónia	2 479	126	15 400
Portugal	308	299	34 540
Roménia	3 181	75	6 740
Reino Unido	406	601	152 680
República Checa	6 249	13	1 680
Suécia	290	1 552	32 340
Total EU 27	89 149	49	5 630

Fonte: (CEMR-DEXIA 2012a)

Como podemos avaliar pela observação do Quadro 3 e tendo em atenção estudos levados a efeito em 2010, não poderemos afirmar que, para a dimensão do território nacional, o número de municípios existente em Portugal seja significativamente elevado relativamente aos seus congéneres europeus, como aliás é afirmado no Relatório do Verão de 2012 do Conselho da Europa de Municípios e Regiões, uma vez que “dos 89.149 municípios dos

27 Estados Membros da EU em 2011, cerca de 80% encontram-se em apenas cinco países: 41% em França, 13% na Alemanha, 9% em Espanha e Itália e finalmente 7% na República Checa” (CEMR-DEXIA 2012b, p. 6). De igual modo e tendo uma vez mais em atenção o Quadro 3, constata-se que os municípios nacionais possuem uma dimensão territorial de 299 km², que é superior quando comparados com a média dos municípios dos restantes países analisados, que é de apenas 49 km². Em relação ao número de habitantes por município, verifica-se que a média de habitantes por município na UE é de 5.630, sendo que, Portugal se encontra muito acima dessa mesma média, com uma média de 34.540 habitantes. Constatamos, portanto, que, salvo raras exceções, o nosso país se distingue de um significativo número de países europeus pelo facto de naqueles países existirem municípios de menor dimensão, quer tendo em atenção a superfície, quer tendo em conta a população.

A maior dimensão dos municípios portugueses contrasta, contudo, com o facto de os governos municipais portugueses possuírem algumas características dominantes dos sistemas do Sul da Europa, na medida em que dispõem de “um número mais reduzido de competências e assumem um papel simbólico” (Gato 2015, p. 302).

Como podemos verificar pela análise da sua legislação enquadradora (Lei n.º 75/2013), os municípios portugueses possuem um conjunto de atribuições e competências¹¹, nomeadamente, nas áreas de equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicações, educação, património, cultura e ciência, tempos livres e desporto, saúde, ação social, habitação, proteção civil, ambiente e saneamento básico, promoção do desenvolvimento, ordenamento do território e urbanismo e polícia municipal.

Não obstante o vasto leque de potenciais competências acima apresentadas, verifica-se que muitas dessas mesmas competências estão a ser desenvolvidas por entidades público-privadas ou privadas, como é o caso dos transportes, ou do abastecimento de água e recolha de resíduos, ao mesmo tempo que outras dessas competências resultam de processos de descentralização ou de contratos-programa celebrados entre o Estado Central e o poder local e não da atribuição de novas competências propriamente ditas (Teles 2016b). Esta realidade vem, assim, ao encontro da conclusão de muitos estudos, que referem que a tendência centralizadora é ainda uma característica muito evidente do Estado Português (*vide, inter alia*, Magone 2011).

De acordo com os líderes políticos que lideraram o processo de reorganização do poder local, o argumento principal subjacente à reorganização territorial estava, assim, relacionado com a fragmentação territorial, que representaria “um sorvedouro” de dinheiros públicos (Relvas & Júlio 2015, p. 85).

Esta posição das entidades oficiais poderá, contudo, pecar um pouco por excesso se tivermos em consideração as diferentes conclusões de relatórios do Conselho da Europa,

¹¹ Conforme prevê o n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro.

nos quais se constata que a dívida das entidades subnacionais portuguesas iniciou uma fase de descida a partir do ano de 2010, após anos “caraterizados por um aumento de despesas relacionado com as transferências de competências e a crescente procura de serviços públicos locais” (CEMR-DEXIA 2012a). Portugal foi, aliás, um dos sete países evidenciados naquele relatório pelos seus cortes ao nível da despesa do setor submunicipal, que se situou entre os 5% e os 11% (CEMR-DEXIA 2012a).

Quadro 4. Despesas de entidades subnacionais: % no PIB e na Dívida Pública Nacional

País	% do PIB	% na Dívida Pública Nacional
Alemanha	5.4	6.5
Áustria	2.8	3.9
Bélgica	5.0	5.2
Bulgária	1.2	7.3
Chipre	2.0	3.2
Dinamarca	7.2	16.5
Eslováquia	2.7	6.7
Eslovénia	1.8	4.6
Estónia	3.8	56.5
Espanha	14.6	23.9
Finlândia	6.5	13.4
França	8.3	10.1
Grécia	0.9	0.6
Holanda	8.3	13.2
Hungria	4.7	5.7
Irlanda	3.6	3.8
Itália	8.3	7.0
Letónia	6.4	14.4
Lituânia	1.6	4.1
Luxemburgo	2.4	12.5
Malta	0.1	0.1
Polónia	3.9	7.0
Portugal	5.6	6.0
Roménia	2.5	8.1
Reino Unido	4.8	6.1
Republica Checa	2.6	6.8
Suécia	5.6	14.1
Total EU 27	6.8	8.5

Fonte: (CEMR-DEXIA 2012a)

As entidades subnacionais em Portugal representam uma despesa correspondente a 5,6% do PIB, conforme podemos observar pela análise do Quadro 4, sendo que a percentagem na dívida pública nacional é de 6%. Verificamos, por conseguinte, que essa percentagem é em ambos os casos inferior à média obtida pelos países da UE, cujos valores ascendem a 6,8% e a 8,5%, respetivamente.

Não obstante os valores acima referidos, o Memorando de Entendimento (MdE) que o Estado português assinou em 2011 com três instituições internacionais¹² para conseguir recuperar da grave crise económico-financeira que atravessava, considerava que a fragmentação territorial seria um problema que importava solucionar, nomeadamente através da agregação (Teles 2014; Tavares & Rodrigues 2015). De acordo com os argumentos apresentados, estes processos de agregação permitiriam aumentar a eficiência e a eficácia na Administração Pública, gerar economias de escala e reduzir a tendência para o suposto despesismo da Administração Local¹³, ficando, de acordo com o ponto 3.44 do MdE, o Governo incumbido de colocar em prática um plano que conduzisse a uma reorganização do território local nomeadamente, por intermédio da redução do número de entidades locais (EU-EFSM 2011, p. 15).

Com a finalidade de cumprir alguns dos critérios estipulados no MdE, o Governo Português “fez um diagnóstico político da situação administrativa, que impunha a substituição dum modelo autárquico, no ponto de vista governamental, esgotado e desadequado [...] e pareceu adequado ao Governo, em tal contexto, cortar o número das freguesias” (Sousa 2013, p. 89). De acordo com os líderes políticos responsáveis por esta reforma, impunha-se a criação de um novo modelo de gestão que permitisse às freguesias enfrentar as dificuldades, nomeadamente ao nível da sua sustentabilidade financeira, prestar serviços de uma forma mais eficiente e assim melhor servir as populações (Relvas & Júlio 2015).

Face ao referido, poderemos afirmar que a principal diferença da reforma ocorrida em Portugal reside no facto de esta não ter sido concretizada ao nível municipal, mas sim ao nível das freguesias. A possibilidade de agregação de municípios foi, aliás, ponderada pelo Governo e estimulada legalmente, não se tornando, contudo, obrigatória, pelo facto de se constatar que o problema não seria a “quantidade de municípios, mas o quadro de gestão municipais” (Relvas & Júlio 2015, p. 113).

O governo português entendeu centrar a sua ação reformadora nas freguesias, procurando limitar o seu número através de um conjunto de critérios, deixando de lado os municípios, optando antes ao nível municipal pela promoção de mecanismos de cooperação intermunicipal (Teles 2016b), através da criação da figura jurídica das Comunidades

¹² Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia

¹³ De acordo com a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), representava apenas 0,098% do Orçamento de Estado. Disponível em: http://www.anafre.pt/freguesias-associadas/reorganizacao-administrativa/noticias/imagens/ANAFRE_Troika_25mai2012.pdf. Consulta efetuada em 1 de junho de 2015

Intermunicipais no território nacional continental¹⁴, opção esta que permitiria aos municípios promover uma redução de custos, por intermédio da criação de serviços intermunicipais a partilhar por todos os envolvidos e sem que tal afetasse a individualidade dos mesmos.

A reforma territorial do governo local terá, assim, ocorrido no mais baixo nível de governo no nosso país e aquele que mais próximo se encontra dos cidadãos (Tavares & Rodrigues 2015, p. 2). A este propósito, não podemos deixar de lembrar o que se encontra expresso no n.º 3 do artigo 4.º da Carta Europeia da Autonomia Local, aprovada em 19.10.1985, e que entrou no nosso ordenamento jurídico em 01.04.1991, de que “o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos”. A potencial proximidade entre cidadãos e eleitos proporcionada pelas freguesias e que está assente em laços identitários de proximidade, conhecimento e relação de vizinhança, coloca-as, assim, “numa posição ímpar para dar uma resposta real e efetiva a este desafio da socialização e da participação política” (Jalali 2016, p. 73).

Importa, assim, proceder à apresentação das principais características destas unidades territoriais, bem como do processo legislativo que conduziu à aprovação do processo de agregação de freguesias.

2.3.1. As Freguesias em Portugal

Como referimos anteriormente, a reforma do poder local levada a efeito em Portugal distingue-se das demais reformas territoriais ocorridas em muitos países europeus, e não só, pelo facto de não ter ocorrido através da agregação de municípios, o que se explica, aliás, pela inexistência de um órgão do poder local abaixo daquele nível em grande parte dos países ocidentais. Além de Portugal, existem unidades inframunicipais muito semelhantes às freguesias no Reino Unido (Inglaterra e País de Gales), bem como em países como a Roménia, Malta ou Lituânia¹⁵, embora com designações e atribuições distintas (CEMR-DEXIA 2012a; CEMR 2013b; Sousa 2013).

As atuais freguesias, tal como nós as conhecemos, tiveram a sua génese nas paróquias religiosas (Dias 2006), tornando-se, após a aprovação do Código Administrativo de 1878, no “aggregado social e territorial, [com] a menor circunscrição administrativa” (Tavares 1896, p. 39), ganhando o estatuto de autarquia local, muito embora mantivessem a designação de paróquia civil, a qual foi, em 1916, alterada para a designação que hoje assume “freguesia”, pelo que, este ano, celebram-se os 100 anos desta novel designação (Montalvo 2016).

¹⁴ Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que aprova o seu estatuto e estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado.

¹⁵ Na Lituânia, a entidade designada de “seniūnija” é uma extensão da administração municipal que atua num determinado território do município (CEMR-DEXIA 2012b).

Durante o período do Estado Novo, as freguesias sofreram grandes transformações, salientando-se a perda de independência e autonomia por parte daqueles órgãos face aos municípios, muito embora as Juntas de Freguesia continuassem a ser eleitas (Pauleta 1997, p. 147).

Após a implantação da democracia em Portugal, a primeira CRP reconheceu a existência de uma organização político-administrativa de nível local, a qual visava, de acordo com o estatuído no n.º 2 do artigo 235.º, “a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”. Assim e de acordo com a CRP, o poder local português encontra-se estruturado em dois níveis, os municípios e as freguesias, cuja organização e competências são descritas nesse documento.

Face ao enquadramento referido, as freguesias são constitucional e legalmente consideradas autarquias locais, o que significa que integram a organização democrática do Estado, zelando pelos interesses de uma determinada comunidade de habitantes, delimitada territorialmente, por intermédio do exercício de poderes conferidos por Lei e/ou delegados, não existindo, portanto, qualquer dever de subordinação ao município.

As freguesias possuem, contudo, um reduzido conjunto de atribuições¹⁶ em comparação com os municípios, designadamente, no domínio do abastecimento público, educação, cultura, tempos livres e desporto, cuidados primários de saúde, ação social, proteção civil, ambiente e salubridade, desenvolvimento, ordenamento urbano e rural e proteção da comunidade, sendo, invariavelmente, confrontadas com poucos recursos financeiros, técnicos e humanos (Ruivo & Francisco 1998; Tavares & Rodrigues 2015; Alexandrino 2016; Gomes 2016)

Assim, muito embora a freguesia seja o nível de administração mais próximo dos cidadãos, os seus órgãos desempenham habitualmente um papel secundário no poder local, o que se deve à falta de recursos, bem como às poucas competências de que dispõem.

Esta nossa constatação é igualmente reforçada pela recente publicação do Conselho Europeu dos Municípios e Regiões relativa às estruturas e competências dos governos locais na Europa, na qual é referido que as competências das freguesias em Portugal se resumem praticamente à “manutenção de estradas e parques; Cultura e Desporto; Ambiente e Emissão de Licenças de canídeos/gatídeos” (CEMR 2016, p. 65), às quais poderíamos acrescentar outras competências previstas na legislação nacional¹⁷, como seja a gestão e manutenção dos cemitérios, ou a manutenção das escolas do 1.º ciclo.

Em relação ao número, antes da reforma territorial de 2013, existiam 4.259 freguesias, número que poderá parecer excessivo face à dimensão do território Português. Contudo, se analisarmos mais pormenorizadamente poderemos ficar com diferente opinião. Um

¹⁶ Conforme prevê o n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro.

¹⁷ Vide Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro

estudo apresentado por Oliveira (2011), demonstra que apenas 11 municípios possuem mais de 40 freguesias, 46 municípios possuem um número de freguesias entre 21 e 40, 244 municípios (cerca de 80%) possuem entre 2 e 20 freguesias e 6 municípios apenas 1 freguesia, ao passo que o município do Corvo, nos Açores, não possui qualquer freguesia. O investigador conclui, por isso mesmo, que a média de freguesias por município não chega a 14, o que “não pode ser considerado um problema, pelo menos um problema grave” (Oliveira 2011, p. 9).

O principal móbil para a reforma territorial das freguesias implementada em Portugal em 2012-2013 foi, assim, a crise financeira que o país atravessa (Teles 2012; Tavares & Rodrigues 2015). De acordo com Tavares e Rodrigues (2015), a fragmentação ao nível das freguesias conduzia a um excesso de despesa pública devido às subvenções que lhes eram concedidas, quer por parte do Governo Central, quer por parte dos municípios.

Efetuada que foi esta apresentação sobre o ente freguesia, iremos dar a conhecer o âmbito da reforma que foi levada a efeito em território nacional.

2.3.2. A reforma das freguesias em Portugal

Tal como anteriormente referido, o principal móbil para a reforma territorial das freguesias foi, de facto, o argumento do despesismo da governação local associado à sua fragmentação e a necessidade de introduzir alguma racionalidade na administração local.

Esta questão relacionada com o despesismo é deveras importante no que respeita à gestão inframunicipal em Portugal, uma vez que, como já afirmámos, este órgão se debate com dificuldades em gerar receitas próprias, dadas as suas competências serem muito diminutas, daí que não seja de estranhar que a freguesia seja administrada de uma forma não remunerada. Antes da reforma territorial de 2013, eram menos de 500 os eleitos locais das freguesias a exercer funções remuneradas (Oliveira 2011).

Face ao enquadramento do MdE apresentado, tornava-se evidente que o objetivo desta reforma era, sobretudo, promover uma redução de custos referente à transferência de verbas da Administração Central para as autoridades locais, à semelhança do que havia sucedido na Grécia, Irlanda e Turquia (CEMR 2013a).

Os princípios que se encontravam no MdE constituíram o ponto de partida para a aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro, da qual resultou o “Documento Verde da Reforma da Administração Local”, em que o Governo assume como prioritária a Reforma da Administração Local, valorizando ao mesmo tempo a proximidade e a eficiência da gestão autárquica (Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011 2011).

Estas intenções vieram, posteriormente, a tomar efeito através da publicação da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprovou o Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica”, e da Lei n.º 11-A/2013 de 28 de janeiro, que dá “cumprimento à obrigação de reorganização administrativa do território das freguesias constante da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio”.

Uma das particularidades destes dois diplomas, sobretudo do último, diz respeito à opção de efetivar a reorganização territorial local sugerida no Memorando por intermédio da agregação de freguesias, e não dos municípios, numa decisão que resulta, não de uma imposição da Troika¹⁸, mas de uma opção política do Governo Português, conforme foi afirmado por Armando Vieira, Presidente da ANAFRE (Silva 2014).

A Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, obriga a uma redução significativa do número de freguesias em Portugal de acordo com os critérios ali vertidos, como seja o número de habitantes e a densidade populacional de cada município, tendo, para o efeito, os mesmos sido classificados em três níveis¹⁹. A este respeito, alguns autores referem que aplicar esses mesmos critérios aos municípios para fundamentar a extinção de freguesias significa uma incongruência técnica, sendo mais correto aplicá-los ao nível das freguesias (Carneiro 2012).

O mais importante naquele diploma reside na possibilidade que é dada às AM de se pronunciarem sobre a agregação das freguesias da sua área territorial (agregação voluntária), caso contrário seria considerado uma pronúncia em desconformidade, competindo à UTRAT - Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território²⁰ propor essa mesma agregação à Assembleia da República.

Ambas as Leis e o processo político que as envolveu tiveram bastante repercussão mediática e não mereceram consenso na sua aprovação pela Assembleia da República e, muito menos, nas autarquias locais e na sociedade civil²¹, confirmando, desta forma, as conclusões de Miljan & Spicer (2015), quando referem que as agregações encontram invariavelmente resistência por parte dos cidadãos, em grande medida porque resultam, como referem (Kjaer & Klemmensen 2015) de processos que não são facilmente explicados aos cidadãos.

O processo que conduziu à agregação de freguesias em Portugal foi, com efeito, contestado pelas populações e pelos autarcas de freguesia em particular e que, em alguns

¹⁸ Conjunto de entidades que intervieram no decurso do pedido de assistência financeira a Portugal e que é composta pela Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional

¹⁹ Ver a este respeito o estatuído no artigo 4.º e anexo I daquele diploma.

²⁰ Entidade à qual competia, nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 14.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio “elaborar parecer sobre a conformidade ou desconformidade das pronúncias das assembleias municipais [...] e apresentá-lo à Assembleia da República”.

²¹ Nas últimas Eleições Autárquicas houve boicotes em 2 Freguesias que foram objeto de agregação. Notícia disponível em: <http://expresso.sapo.pt/politica/veja-aqui-os-resultados-finais-das-autarquias=f833216> e a tentativa de boicote em outras freguesias. Notícia disponível em: <http://viseumais.com/viseu/tondela-tentativa-de-boicote-as-eleicoes-em-mosteiro-de-fraguas/>. Consultas efetuadas em 29.05.2015

casos resultou na recusa do processo de deliberação por parte da assembleia municipal e que foi, como previsto na legislação, substituído pelo parecer da UTRAT (Gato 2015).

De acordo com Carneiro (2012), a proposta relativa à agregação de freguesias recebeu o apoio de cidadãos e de atores políticos apenas em meios urbanos onde a mobilidade física é mais fácil, ou nos casos em que existia duplicação de ofertas de serviços públicos, o mesmo não sucedendo em freguesias do meio rural.

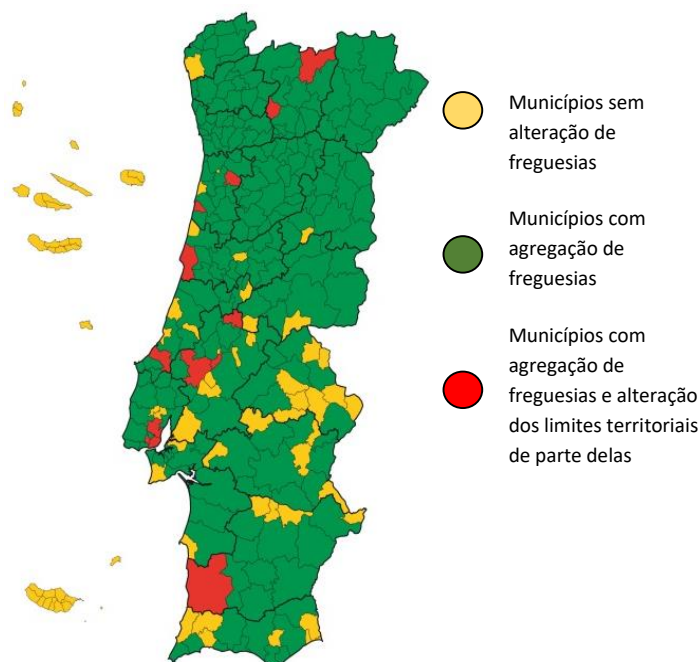
Apesar da oposição à reforma registada, a reorganização territorial foi levada a efeito em Portugal, embora apenas no território continental, uma vez que as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira foram excluídas do processo de agregação (Araújo & Rodrigues 2016) já que a aplicação dos critérios da lei da reorganização das freguesias às ilhas determinaria que a Madeira perdesse 16 das suas 54 freguesias e os Açores ficassem apenas com 69 das 156 existentes²².

Assim sendo e como podemos observar na Figura 1, a reorganização de freguesias foi levada a efeito em praticamente todo o território nacional, sendo muitos poucos os municípios não abrangidos por aquela mesma reorganização.

A Figura 1 demonstra bem o carácter abrangente daquela reforma em território nacional, verificando-se que dos 308 municípios, a mesma abrangeu 277, sendo obrigatória, nos termos da legislação, em 229 deles (Gato 2015).

²² Conforme notícia publicada pelo Jornal "O Público" em 18 de fevereiro de 2013, disponível em: <http://www.publico.pt/portugal/jornal/criacao-ou-extincao-de-freguesias-nas-ilhas-e-competencia-da-republica-diz-tc-26083392>. Consulta efetuada em 27.06.2016

Figura 1. Municípios Portugueses e a agregação



Fonte: CNE-DGAI/2013

De forma a conseguir implementar a reforma territorial como pretendia, o Governo tomou a iniciativa de propor aos municípios que avançassem com propostas de agregação das suas unidades inframunicipais, oferecendo como recompensa o aumento de 15% da participação no Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) a transferir para a freguesia criada por agregação, até ao final do mandato seguinte (n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio). Caso não obedecessem aos critérios definidos na legislação, essas agregações seriam impostas por Lei.

Face a este cenário, municípios houve que avançaram com sugestões de uma redução do número das suas unidades territoriais, havendo outros, porém, que rejeitaram determinantemente deliberar no sentido de promover qualquer tipo de reorganização territorial do seu município (151 municípios sujeitos a reorganização obrigatória não emitiram qualquer tipo de pronúncia, ou pronunciando-se não promoveu a agregação de quaisquer freguesias) (Gato 2015). A este propósito, recorde-se que a implementação de reorganizações territoriais de configuração *'top-down'* e coerciva é descrita na literatura como um fator potencialmente inibidor do sucesso desse mesmo processo reformador (Ceuninck et al. 2010; Copus 2010; Steiner et al. 2015). Carneiro (2012) defende que em todos os casos em que não existir vontade expressa do órgão deliberativo, não deveria o Governo Central, por via administrativa, avançar com a agregação, uma vez que está a ir contra os princípios fundamentais do estado de direito democrático e a desrespeitar valores que dizem respeito à memória e identidade coletivas.

Neste ponto abrimos um parêntesis para mencionar que, ao haver uma junção de freguesias, o número de eleitores e/ou a área territorial das mesmas aumenta significativamente, podendo fazer com que o respetivo presidente de Junta de Freguesia passe a receber um vencimento em regime de tempo inteiro²³, quando antes poderia apenas receber em regime de meio tempo²⁴. Oliveira (2011) refere, a este propósito, que a diminuição do número de freguesias por intermédio da agregação poderia implicar a necessidade da existência de eleitos locais profissionais, logo, “uma administração pública muito mais cara neste nível territorial”, situação que não é a desejada pelo Governo quando optou por esta via reformadora.

De acordo com o Portal Autárquico, em 2016 são 224 as Juntas de Freguesia às quais é permitida a existência de um presidente de Junta a tempo inteiro e 188 as freguesias em que os presidentes de Junta podem exercer o mandato em regime de meio tempo²⁵, o que gera, necessariamente, um acréscimo de despesa com os vencimentos dos eleitos locais, não sendo esse o objetivo inicial do Governo, mas sim reduzir “cerca de 10 mil cargos políticos” (Relvas & Júlio 2015).

Muito embora o Governo não tenha promovido uma consulta pública relativamente a este processo, uma sondagem, levada a efeito em outubro de 2011, concluía que a maioria dos portugueses seria favorável a uma reorganização territorial que passasse pela diminuição do número de freguesias e de concelhos²⁶.

De acordo com alguns autores (*vide, inter alia*, Araújo & Rodrigues 2016), a reforma territorial das freguesias pouco ou nada tem contribuído para resolver as disfuncionalidades sentidas pelo poder local, podendo até ter aprofundado essas mesmas disfuncionalidades, uma vez que promoveu o aparecimento de freguesias com uma população superior ao de muitos municípios e ainda a extinção ou transferência para as sedes dos novos entes autárquicos de alguns serviços e proximidade.

Não sendo claro, portanto, que os objetivos de redução de custos e resolução de disfuncionalidades da reorganização territorial das freguesias sejam cumpridos, importa ter em consideração que a reforma também se baseava em argumentos de aumento da eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços públicos de proximidade (Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011 2011; Relvas & Júlio 2015), em linha com experiências internacionais (*vide, inter alia* Sancton 1996; Mabuchi 2001; Kersting & Vetter 2003; Rouse & Putterill 2005; Dollery 2009; Blom-Hansen 2010; CEMR-DEXIA 2012a; Calciolari et al. 2013). Admite-se que a ampliação territorial das freguesias possa promover uma maior

²³ Freguesias com mais de 10 mil eleitores(a) ou Freguesias com mais de 7 mil eleitores e 100 km² de área

²⁴ Freguesias com o mínimo de 5 mil eleitores e o máximo de 10 mil eleitores, ou com mais de 3.500 eleitores e 50 km² de área

²⁵ Informação disponível em: <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/financas-locais/transferencias/remuneracoes-eleitos-locais/>. Consulta efetuada em 26.08.2016

²⁶ Conforme notícia publicada em: http://projustitiae.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=188:maioria-apoia-fusoes&catid=15:noticias-anteriores . Consulta efetuada em 30.06.2016

satisfação das necessidades locais, dado haver um reforço de recursos materiais e humanos, promovendo uma maior capacitação por parte das freguesias (Gomes 2016), podendo no entanto terem sido ponderadas eventuais alternativas a esta reforma.

A análise quanto à concretização destes potenciais benefícios é precisamente o objetivo central do nosso trabalho empírico, cuja metodologia passamos a descrever no próximo capítulo.

3. Estratégia Metodológica

3.1. Objetivos de Investigação, Pergunta de Partida e Definição de Hipóteses

Tal como referido no capítulo introdutório, o principal objetivo deste trabalho é aferir se o tipo de parecer (favorável ou desfavorável) à agregação de freguesias emitido pelas AM's influenciou, de alguma forma, o processo de reforma e os impactos da mesma, nomeadamente aqueles que estejam relacionados com a qualidade da governação local e a qualidade dos serviços prestados pelas Freguesias.

Tendo em atenção que a literatura existente não é consensual no que respeita aos esperados resultados da agregação de unidades de governação local ao nível da eficácia e eficiência na prestação de serviços, entendemos, nesta investigação, recorrer à perceção dos munícipes, na medida em que estes são, em última análise, aqueles que beneficiam ou são prejudicados pelas opções políticas tomadas pelos diferentes atores políticos nacionais e/ou locais. Assim, considerámos pertinente procurar compreender os impactos que a agregação de freguesias teve sobre a governação local e, em última instância, sobre a qualidade dos serviços que são colocados à disposição dos munícipes, com base na perspetiva dos próprios munícipes.

Daí resulta que a pergunta de partida que está na base da presente investigação seja a seguinte:

Quais os Efeitos da Pronúncia Favorável das Assembleias Municipais sobre as Perspetivas que os Cidadãos têm relativamente aos Impactos da Agregação de Freguesias na Governação Autárquica?

Face a estes objetivos, a literatura permitiu-nos elaborar as hipóteses que de seguida se apresentam.

Como referido, um dos objetivos deste trabalho é aferir o impacto das agregações sobre a qualidade dos serviços que são proporcionados aos cidadãos das freguesias. Conforme referem alguns autores (*vide, inter alia*, Hendrick et al. 2011; Diaz-Serrano & Rodríguez-Pose 2012; Callanan et al. 2014), consideramos ser provável que as agregações de freguesia possam gerar mais e melhores serviços às populações que servem. Como referido no capítulo 2, existem maiores possibilidades de obter efeitos positivos dos processos de agregação quando estes resultam de processos voluntários, em que existiu a aprovação das unidades objeto de agregação, processos prévios de consulta pública e/ou um abrangente debate interno (Sancton 1996; Swianiewicz 2010; Lassen & Serritzlew 2011; Blesse & Baskaran 2014; Oliveira 2016).

Assim, e considerando as agregações de freguesias que ocorreram em municípios cujas AM's emitiram parecer favorável como *proxys* de processos de reforma voluntária, poderemos formular as seguintes hipóteses:

H1. Os cidadãos das novas freguesias em que o processo de fusão resultou de um parecer favorável da Assembleia Municipal, ao invés de uma imposição legal, revelam maiores níveis de conhecimento sobre o processo de agregação.

H2. Os cidadãos das novas freguesias em que o processo de fusão resultou de um parecer favorável da Assembleia Municipal, ao invés de uma imposição legal, revelam maiores níveis de satisfação com o resultado do processo de agregação.

H3. Os cidadãos das novas freguesias em que o processo de fusão resultou de um parecer favorável da Assembleia Municipal, ao invés de uma imposição legal, revelam maiores níveis de satisfação com o impacto da agregação sobre diferentes elementos da governação local.

H4. Os cidadãos das novas freguesias em que o processo de fusão resultou de um parecer favorável da Assembleia Municipal, ao invés de uma imposição legal, revelam maiores níveis de satisfação com o impacto da fusão sobre a qualidade dos serviços públicos.

De igual modo, importará avaliar os efeitos da agregação de freguesias sobre o nível de participação política, na medida em que alguma literatura refere que a “participação política, a democracia local e a identidade local são ameaçadas pela agregação” (McKay, 2004, citado por Calciolari et al. 2013, p. 565). Tal assunção decorre do facto do tamanho e da concentração da população poderem influenciar a participação dos votantes, os contactos destes com os eleitos locais e a participação em reuniões da comunidade (Tavares & Carr 2013).

Tendo em atenção que a abstenção pode ser utilizada como forma de protesto, é expectável que a participação eleitoral não tenha sofrido alterações significativas nos casos em que houve uma pronúncia favorável por parte do órgão deliberativo municipal, ao contrário do que terá sucedido nos municípios em que a pronúncia foi desfavorável. Assim, atentos a este pressuposto, formulamos a seguinte hipótese:

H5. Nas novas freguesias em que a agregação resultou dos pareceres favoráveis das Assembleias Municipais, a participação eleitoral sofreu menos alterações do que nas freguesias em que a agregação foi imposta pela Lei.

3.2. Definição do Objeto de Estudo e Instrumentos de Recolha de Dados

As hipóteses por nós formuladas servem de elemento essencial para responder à pergunta inicialmente colocada que, no fundo, é aquela que pretendemos ver respondida, daí que se pretenda testar a validade das mesmas para a realidade em análise.

Não sendo pretensão desta investigação efetuar um estudo exaustivo ao nível das freguesias que foram agregadas em todo o território nacional²⁷, optou-se por um enfoque numa determinada região, na medida em que nos interessa, sobretudo, comparar freguesias cuja agregação ocorreu na sequência de um parecer favorável dos municípios e freguesias em que a agregação ocorreu por imposição legal.

Nesse sentido, e por forma a garantir alguma homogeneidade entre os casos analisados, optámos por nos focar numa única NUT 3²⁸. Tendo em atenção o relacionamento privilegiado que a comunidade académica da Universidade de Aveiro tem desenvolvido com a Região de Aveiro e os constrangimentos de recursos, entendemos pertinente selecionar para este estudo o território abrangido pela Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro, que integra 11 municípios (Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga, Vagos)²⁹.

Assim, numa primeira instância, procedemos à análise da reação dos diferentes municípios desta comunidade intermunicipal quando confrontados com a intenção do Governo em avançar para a agregação de freguesias. A partir dessa análise (ver 2.ª coluna do quadro 5), verificámos que, dos onze municípios daquela Comunidade Intermunicipal, dois não se enquadravam nos requisitos legais que os sujeitasse a uma agregação de freguesias (Ílhavo e Murtosa), uma vez que, tendo cada um deles apenas quatro freguesias, se encontravam enquadrados pelo número 3 do artigo 6.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que estipula que “a reorganização administrativa do território das freguesias não é obrigatória nos municípios em cujo território se situem quatro ou menos freguesias”.

²⁷ De acordo com os dados da Direção Geral de Administração Interna, esta reorganização administrativa abrangeu 1168 freguesias (de 4050 passámos a ter 2882 freguesias em Portugal continental)

²⁸ Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins específicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro

²⁹ Desta NUT 3 Baixo Vouga, o único município que não faz parte desta Comunidade Intermunicipal é o município da Mealhada.

Quadro 5. Número de eleitores por concelho pré e pós agregação

Concelho	Alteração (RATF)	Eleitores 2012	Freguesias 2012	Eleitores 2015	Freguesias 2015
Águeda	Voluntária	43 836	20	43 389	11
Albergaria-a-Velha	Voluntária	22 707	8	22 771	6
Anadia	Imposta	28 572	15	27 853	10
Aveiro	Voluntária	69 761	14	70 473	10
Estarreja	Imposta	24 893	7	24 444	5
Ílhavo	Sem Alterações	35 682	4	36 143	4
Murtosa	Sem Alterações	10 099	4	9 844	4
Oliveira do Bairro	Imposta	20 934	6	21 183	4
Ovar	Imposta	49 500	8	50 214	5
Sever do Vouga	Imposta	11 795	9	11 475	7
Vagos	Imposta	22 477	11	22 369	8

Fonte: Elaborado a partir de dados do Recenseamento Eleitoral da DGAJ

Verificou-se, ainda, que as AM's de três municípios da CIRA avançaram com propostas de agregação de freguesias da sua área territorial: Águeda, Albergaria-a-Velha e Aveiro. Em contraponto, houve seis municípios desta comunidade intermunicipal cujas AM's rejeitaram a agregação das suas freguesias, tendo, por conseguinte, havido uma imposição por via legal: Anadia, Estarreja, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga, e Vagos.

No caso do município de Anadia, tendo em atenção que a sua AM deliberou não se pronunciar, entendemos não o considerar para efeitos do presente estudo.

Face a esta informação, procedeu-se à seleção de dois municípios em cada uma das situações (parecer favorável e parecer contrário), que apresentassem algumas semelhanças em termos do número de eleitores (vejam-se colunas 3 e 5 do Quadro 5). Feita esta análise, decidiu-se analisar comparativamente os municípios de Águeda e Albergaria-a-Velha (cuja pronúncia foi favorável) e os municípios de Oliveira do Bairro e Ovar (cuja pronúncia foi desfavorável).

De referir que nesses municípios serão objeto de análise apenas as Freguesias que foram objeto de agregação, e que se encontram identificados no Quadro 6, mais concretamente as constantes da coluna “Denominação da Nova Freguesia”.

Quadro 6. Número de eleitores por freguesia pré e pós agregação

Concelho	Freguesia Original	Denominação da Nova Freguesia	Eleitores 2012	Eleitores 2015	Total Concelho	1% Eleitores de 2012
Águeda	Águeda	União das Freguesias de Águeda e Borralha	10 400			104
	Borralha		1 973	12 356		20
	Barrô	União das Freguesias de Barrô e Aguada de Baixo	1 725			17
	Aguada de Baixo		1 487	3 057		15
	Belazaima do Chão	União das Freguesias de Belazaima do Chão, Castanheira do Vouga e Agadão	564			6
	Castanheira do Vouga		588			6
	Agadão		401	1 469		4
	Recardães	União das Freguesias de Recardães e Espinhel	3 061			31
	Espinhel		2 353	5 467		24
	Préstimo	União das Freguesias do Préstimo e Macieira de Alcoba	807			8
	Macieira do Alcoba		114	847		1
	Travassô	União das Freguesias de Travassô e Óis da Ribeira	1 478			15
	Óis da Ribeira		645	2 079		6
	Trofa	União das Freguesias de Trofa, Segadães e Lamas do Vouga	2 645			26
	Segadães		821			8
	Lamas do Vouga		667	4 134		7
Águeda (Totais)				29 409	43 506	297
Albergaria-a-Velha	Albergaria-a-Velha	Albergaria-a-Velha e Valmaior	7 625			76
	Valmaior		1 744	9 606		17
	São João de Loure	São João de Loure e Frossos	1 781			18
	Frossos		846	2 574		8
Albergaria-a-Velha (Totais)				12 180	22 874	120
Oliveira do Bairro	Bustos	União das Freguesias de Bustos, Troviscal e Mamarrosa	2 463			25
	Troviscal		2 258			23
	Mamarrosa		1 453	6 135		15
Oliveira do Bairro (Totais)				6 135	21 160	62
Ovar	Ovar	União das Freguesias de Ovar, São João, Arada e São Vicente de Pereira Jusã	15 697			157
	São João		5 781			58
	Arada		2 928			29
	São Vicente de Pereira Jusã		2 057	26 868		21
Ovar (Totais)				26 868	49 987	265
Totais	27	11	74 362	74 592	137 527	744

Fonte: Elaborado a partir de dados do Recenseamento Eleitoral da DGAJ

Após a seleção dos casos, procedeu-se ao desenho de um questionário, o qual se encontra em anexo ao presente trabalho de investigação (Anexo 1), que se destinava à inquirição de munícipes residentes em freguesias que foram objeto de agregação, que tivesse mais de 21 anos³⁰. Este questionário tinha por objetivo perceber o nível de conhecimento dos inquiridos sobre o processo de agregação e, de igual forma, recolher as suas perceções quanto aos resultados dessa mesma agregação relativamente à prestação atual dos serviços promovidos pelas Juntas de Freguesia e à governação local.

A propósito das questões colocadas, convém especificar que as escalas ordinais utilizadas para aferir o nível de satisfação com diferentes vertentes da governação local e com diferentes serviços públicos, bem como o nível de conhecimento sobre alguns detalhes do processo de agregação tem apenas 4 categorias considerando a possibilidade de ter no público-alvo inquiridos com menor nível de habilitações escolares, que dificulta a capacidade de abstração necessária para um maior número de categorias. A opção por um número par de categorias decorre da intenção de impelir o inquirido a posicionar-se positivamente ou negativamente.

A opção pela utilização de inquéritos de satisfação advém do facto de estes serem o método mais usual e eficaz para perceber e avaliar as preferências, a satisfação por parte dos cidadãos (Kelly 2003) e a *accountability* pública (Kushner & Siegel 2005b). Esta nossa opção está, portanto, em linha com a tomada por Poel (2000), que também analisou os resultados de processos de agregação, neste caso, de municípios, através da aferição do nível de satisfação dos cidadãos com a qualidade dos serviços.

De modo a conseguirmos obter resultados credíveis e minimamente representativos da população inquirida, pareceu-nos que a dimensão da população deveria aproximar-se a 1% do número de eleitores de cada uma das freguesias estudadas, à data de dezembro de 2012 – veja-se última coluna do Quadro 6.

Ao contrário do que foi levado a efeito pelos autores já referenciados, o questionário não foi realizado telefonicamente, mas pela conjugação de três opções que considerámos as mais vantajosas para a recolha dos elementos desejados.

A primeira dessas opções foi o preenchimento dos questionários por cidadãos que se deslocassem às juntas de freguesia abrangidas pela presente investigação, tendo, para o efeito, sido solicitada autorização e apoio às juntas de freguesia. De referir que todas as juntas de freguesia em questão demonstraram disponibilidade, à exceção da Junta de Freguesia da União de Freguesias de Barrô e Aguada de Baixo.

A segunda opção, necessária face ao insuficiente número de questionários obtidos através da primeira opção, foi solicitar apoio à Universidade de Aveiro para que divulgasse um

³⁰ A opção por eleitores com mais de 21 anos, vem garantir que o mesmo teve a oportunidade de participar em todo o processo conducente à agregação, bem como, a possibilidade de votar no ato eleitoral de 2013.

questionário *online*, em tudo semelhante ao distribuído em papel, junto da totalidade da sua comunidade académica, tendo existido o cuidado de alertar para as circunscrições do público-alvo em termos de idade e local (município/freguesia) de residência. Importa referir que todos os questionários recebidos que não se enquadravam no público-alvo não foram considerados na análise dos resultados.

A terceira opção, necessária face ao elevado número de questionários indispensáveis e à falta de colaboração de algumas entidades oficiais, foi a inquirição de transeuntes nas ruas de algumas freguesias, realizada através de um contato direto e personalizado por parte do autor deste trabalho.

Para terminar a nossa avaliação no âmbito desta investigação, aferimos a participação eleitoral nas últimas eleições autárquicas em cada uma das Freguesias que fazem parte deste estudo, efetuando uma comparação com a eleição que precedeu a agregação. Neste ponto, comparámos as freguesias objeto de agregação de municípios com e sem pronúncia favorável, mas também comparámos com as freguesias do mesmo município que não foram objeto de agregação, por forma a verificar se eventuais subidas ou descidas dos níveis de participação eleitoral estariam incluídas em tendências gerais dos municípios. Recorde-se que a abstenção poderia ser considerada como forma de protesto, já que a Reforma Administrativa Territorial das Freguesias levada a efeito em território nacional seguiu, ao contrário do que sucedeu em outros países, uma tendência *top down*, sem que fosse realizado um referendo que explicasse os prós e os contras daquela reforma, por forma a que os cidadãos ficassem melhor informados, o que poderá ter originado “desconfiança por parte dos cidadãos em relação às instituições públicas ou, pelo menos, prejudicar a capacidade dos munícipes para avaliar a atuação dos eleitos locais” (da Cruz 2015, p. 177).

Apesar de alguns contratempos e bastantes dificuldades na aplicação do questionário junto dos cidadãos das diferentes freguesias, foi possível promover a obtenção de questionários considerados suficientes para obter uma amostra representativa da população para o universo das 27 ex-freguesias e atualmente 11 “União de Freguesia” envolvidas no presente estudo.

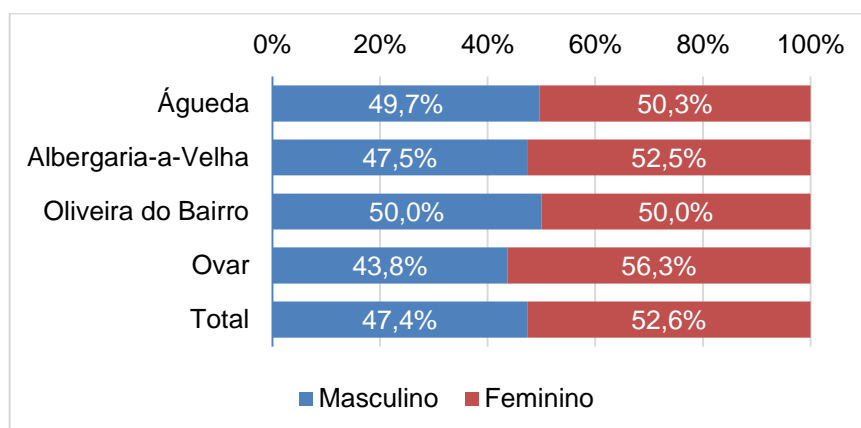
Tal como é apresentado no Quadro 7, foi possível obter 726 questionários válidos, com uma distribuição por “freguesia pré-agregação” muito próxima de 1%.

Quadro 7. Distribuição de Inquiridos por Freguesia

Concelho	Freguesia Original	Denominação da Nova Freguesia	N.º Eleitores 2012	1% Eleitores de 2012	N.º Inquéritos Obtidos
Águeda	Águeda	União das Freguesias de Águeda e Borralha	10 400	104	95
	Borralha		1 973	20	22
	Barrô	União das Freguesias de Barrô e Aguada de Baixo	1 725	17	19
	Aguada de Baixo		1 487	15	16
	Belazaima do Chão	União das Freguesias de Belazaima do Chão, Castanheira do Vouga e Agadão	564	6	7
	Castanheira do Vouga		588	6	6
	Agadão		401	4	3
	Recardães	União das Freguesias de Recardães e Espinhel	3 061	31	33
	Espinhel		2 353	24	26
	Préstimo	União das Freguesias do Préstimo e Macieira de Alcoba	807	8	11
	Macieira do Alcoba		114	1	2
	Travassô	União das Freguesias de Travassô e Óis da Ribeira	1 478	15	18
	Óis da Ribeira		645	6	6
	Trofa	União das Freguesias de Trofa, Segadães e Lamas do Vouga	2 645	26	22
	Segadães		821	8	9
	Lamas do Vouga		667	7	7
Águeda (Totais)				297	302
Albergaria-a-Velha	Albergaria-a-Velha	Albergaria-a-Velha e Valmaior	7 625	76	69
	Valmaior		1 744	17	17
	São João de Loure	São João de Loure e Frossos	1 781	18	22
	Frossos		846	8	10
Albergaria-a-Velha (Totais)				120	118
Oliveira do Bairro	Bustos	União das Freguesias de Bustos, Troviscal e Mamarrosa	2 463	25	25
	Troviscal		2 258	23	23
	Mamarrosa		1 453	15	18
Oliveira do Bairro (Totais)				62	66
Ovar	Ovar	União das Freguesias de Ovar, São João, Arada e São Vicente de Pereira Jusã	15 697	157	147
	São João		5 781	58	46
	Arada		2 928	29	24
	São Vicente de Pereira Jusã		2 057	21	23
Ovar (Totais)				265	240
Totais de Freguesias	27	11	74 362	744	726

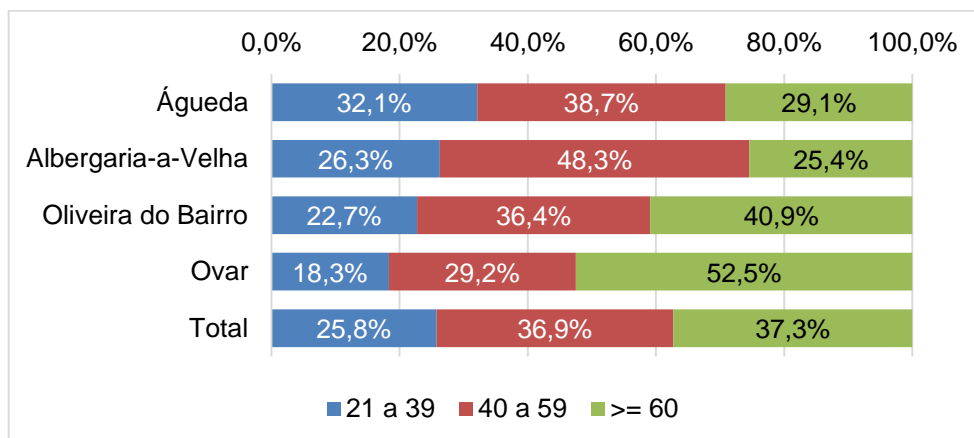
A propósito da composição da amostra, importa ainda destacar que existe uma distribuição bastante equilibrada entre os géneros feminino e masculino para qualquer um dos municípios em análise (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Distribuição da amostra (total e de cada município) por género



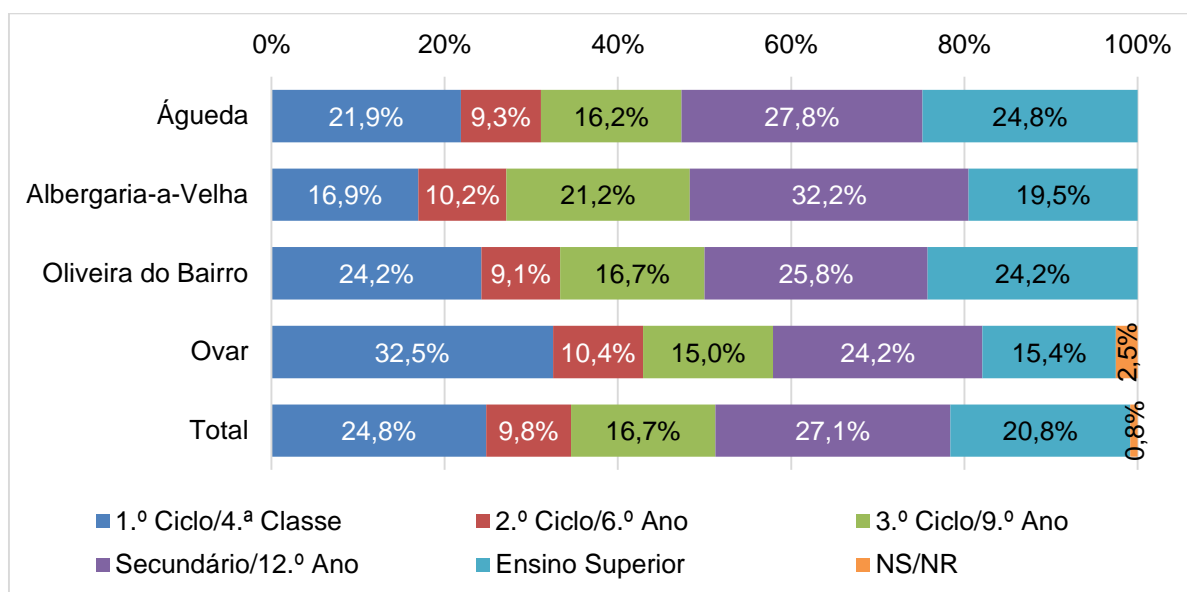
De igual modo, importa destacar um certo equilíbrio entre escalões etários na amostra agregada, já que 25,8% dos inquiridos tem entre 21 e 39 anos, 36,9% dos inquiridos entre 40 e 59 anos, e 37,3% dos inquiridos tem 60 ou mais anos de idade. De igual modo, os resultados do Gráfico 2 demonstram que todos os escalões etários estão representados em qualquer um dos municípios em análise, ainda que exista um maior equilíbrio em alguns municípios do que noutros.

Gráfico 2. Distribuição da amostra (total e de cada município) por escalão etário



Por fim, será importante referir que existe também um equilíbrio entre os inquiridos ao nível do nível de escolaridade, já que 24,8% do total de inquiridos tem o 1.º ciclo de estudos, 9,8% o 2.º ciclo de estudos, 16,7% o 3.º ciclo, 27,1% o Ensino Secundário e 20,8% um curso de Ensino Superior. Como se pode observar no Gráfico 3, todos os municípios em análise têm um número significativo de inquiridos representantes dos diferentes níveis de ensino.

Gráfico 3. Distribuição da amostra (total e de cada município) por nível de ensino



3.3. Dificuldades Metodológicas

Muito embora a principal finalidade do presente trabalho de investigação tenha sido concretizada, importa destacar a existência de algumas dificuldades operacionais sentidas no decurso de todo o processo de investigação empírica que limitaram, de alguma forma, o cumprimento dos nossos mais ambiciosos objetivos iniciais.

Uma das dificuldades consistiu na dificuldade em analisar, tal como inicialmente previsto, os impactos económico-financeiros das agregações de freguesias, já que estas questões são dos principais móbeis para a agregação de unidades territoriais locais (Kushner & Siegel 2005b; Ceuninck et al. 2010; Reingewertz 2012). Assim, entendemos que um dos objetivos deste trabalho deveria ser, entre o mais, confirmar a existência, ou não, de eventuais impactos económico-financeiros resultantes dos processos de agregação de freguesias, nomeadamente no que respeita à redução de custos e ganhos ao nível de economias de escala, os quais poderiam ser averiguados por intermédio da análise aos Relatórios de Gestão das novas entidades de freguesia.

Sendo praticamente inexistente a informação pretendida nos *websites* institucionais das novas freguesias, a concretização desse objetivo dependia da obtenção desses documentos através de contactos com os órgãos das novas “União de Freguesia”. Para tal, estes órgãos foram contactados, de forma insistente, por e-mail, telefonicamente e

pessoalmente. Por desconfiança do estudo em causa ou desinteresse, apenas foi possível obter dados completos provenientes de 6 das 11 “União de Freguesia” objeto da presente investigação, o que manifestamente se revelava insuficiente para alcançar resultados confiáveis.

Uma outra dificuldade está relacionada com a aplicação de um segundo questionário (Anexo 2), através do qual se pretendia inquirir os membros das AM's do mandato 2009-2013 dos municípios em análise, de modo a percebermos o que efetivamente esteve na base do respetivo sentido de voto e a proceder à triangulação de fontes relativamente a algumas perguntas colocadas aos cidadãos com o questionário 1. Neste sentido, e considerando a ausência de contactos dos membros das AM nos *websites* municipais, foi solicitado apoio às Câmaras Municipais dos Municípios objeto de investigação e ainda às Comissões Políticas Concelhias dos partidos políticos com assento nas respetivas AM, para que encaminhassem um questionário a ser preenchido *online* por parte daquele público-alvo.

Contudo, e contrariamente ao que seria espectável em face de assunto de tamanha importância para os municípios abrangidos pelo presente estudo, constatou-se um reduzido número de respostas. Dos 126 membros que perfazem as quatro AM, apenas 35 responderam ao inquérito, o que representa uma percentagem a rondar os 27%. Para além do problema da taxa de resposta, verificou-se uma grande discrepância no que respeita à proveniência das respostas: 9 de Águeda, 8 de Albergaria-a-Velha, 16 de Oliveira do Bairro e 2 de Ovar. Face a este cenário, entendemos conveniente não prosseguir com a análise dos resultados deste segundo questionário.

Por fim, importa esclarecer que estamos cientes de que a aplicação dos questionários dirigidos aos cidadãos deveria ter sido feita, idealmente, com recurso a uma única estratégia. No entanto, a fraca taxa de resposta através da estratégia inicial obrigou-nos a optar por outras duas estratégias de aplicação do questionário, por forma a obter um número suficiente de questionários válidos.

Não obstante a ocorrência destas contrariedades, estas foram sendo colmatadas e superadas com esforço e dedicação, por forma a serem apresentados os resultados que seguidamente se expõem.

4. Análise e Discussão de Resultados

4.1. Apresentação dos resultados

Tal como referido anteriormente, neste capítulo apresentam-se os resultados do questionário aplicado a 726 cidadãos residentes em freguesias agregadas de quatro municípios da região de Aveiro. Estes questionários incidem sobre o conhecimento dos cidadãos sobre o processo de agregação, o seu envolvimento nesse processo, as suas atitudes face ao resultado da agregação e o seu nível de satisfação com os serviços públicos prestados pela freguesia em comparação com o período pré-agregação.

Como indicado no capítulo da metodologia, a análise será feita pela comparação entre os resultados dos 4 municípios, mas sobretudo pela comparação entre os resultados dos municípios cujas AM's emitiram parecer favorável à agregação (Águeda e Albergaria-a-Velha) e os que não o fizeram (Oliveira do Bairro e Ovar).

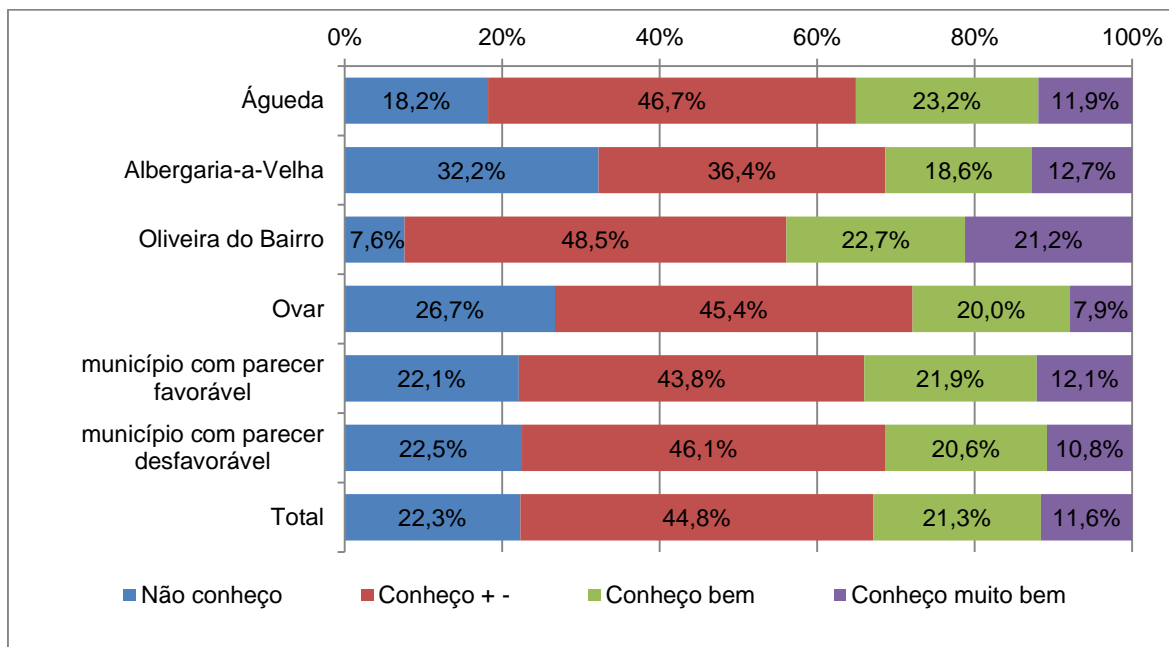
4.1.1. Conhecimento e posição dos cidadãos face ao processo de agregação de freguesias

Iniciando a análise pela questão do conhecimento sobre a união de freguesias, é possível verificar através do Gráfico 4 que a maioria dos cidadãos inquiridos refere não conhecer o processo de agregação de freguesias ou possuir um conhecimento reduzido sobre o mesmo, já que estas duas opções perfazem uma percentagem de 67,1% dos inquiridos. Por oposição, apenas 11,6% dos cidadãos inquiridos dizem conhecer muito bem este mesmo processo.

No Gráfico 4 é ainda possível perceber que não existem diferenças significativas ao nível do conhecimento do processo de agregação de freguesias entre os cidadãos dos municípios cujo parecer foi favorável e dos municípios em que o parecer foi desfavorável, uma vez que os munícipes que dizem conhecer bem ou muito bem o processo nos primeiros ronda os 34% e, nos segundos, 31,4%.

Apesar da inexistência de diferenças significativas entre estes dois grupos, parece-nos pertinente destacar, contudo, os resultados referentes a diferentes municípios. É possível verificar, por exemplo, que o nível de conhecimento sobre o processo de agregação de freguesias é muito maior entre os munícipes inquiridos que residem em Oliveira do Bairro, já que 43,9% destes inquiridos refere conhecer bem ou muito bem o processo e apenas 7,6% destes inquiridos refere desconhecer por completo o processo. Por oposição, importa destacar o nível de desconhecimento muito elevado do processo de agregação registado entre os munícipes inquiridos do município de Ovar, já que 72,1% destes inquiridos refere desconhecer por completo ou conhecer mal o processo, o mesmo sucedendo no município de Albergaria-a-Velha, com 68,6% dos inquiridos a terem essa mesma percepção.

Gráfico 4. Resposta à questão “Qual o seu conhecimento sobre a união de freguesias que aconteceu em 2013?”

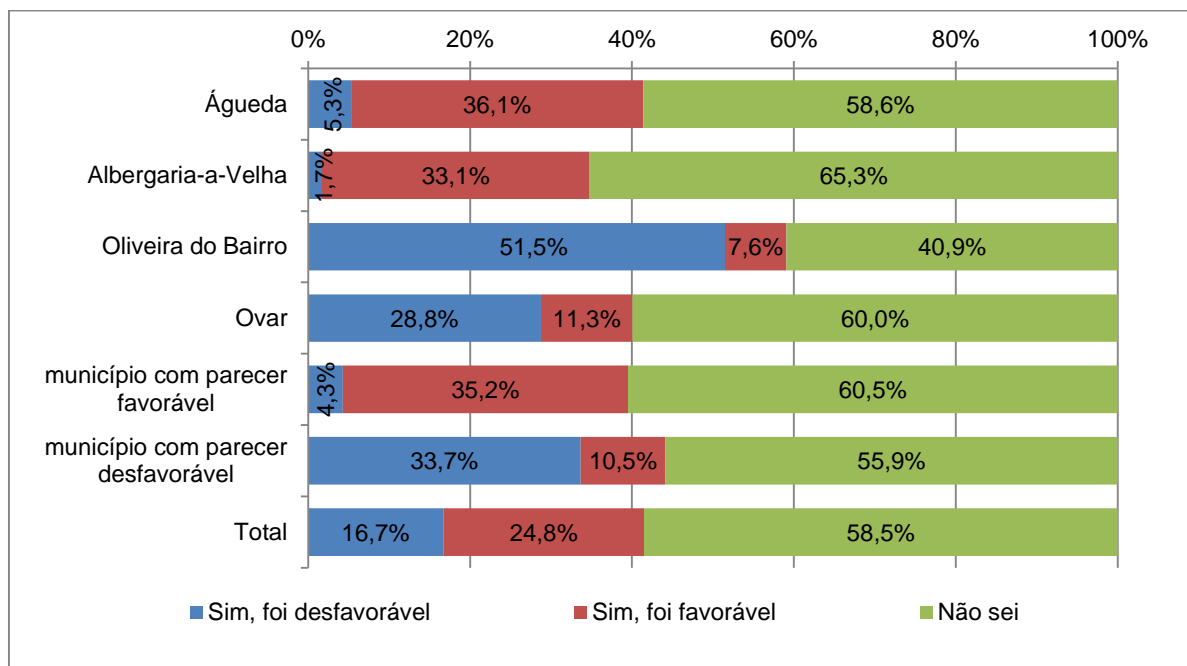


[Nota: Teste de Mann-Whitney U aplicado à variável “municípios com parecer favorável” vs. “municípios com parecer desfavorável” – Asympt. Sig. 0,543]

Os reduzidos níveis de desconhecimento face aos processos de agregação de freguesias acima referidos ajuda, por sua vez, a compreender os resultados registados sobre o conhecimento dos cidadãos inquiridos quanto ao parecer que a respetiva AM emitiu face à agregação de freguesias. Como se pode observar no Gráfico 5, a maioria dos cidadãos inquiridos (58,5%) refere desconhecer qual o sentido do parecer emitido pela sua AM. Estes resultados foram particularmente elevados entre os cidadãos inquiridos residentes no município de Albergaria-a-Velha (65,3%).

Além dos resultados referidos, importa ainda assinalar que há uma percentagem ainda considerável de inquiridos que refere saber qual o sentido do parecer da sua AM, mas cuja resposta não é condicente com a realidade. Como é possível observar pelos dados apresentados no Gráfico 5, 5,3% dos munícipes de Águeda e 1,7% dos munícipes de Albergaria-a-Velha inquiridos refere que as suas AM's emitiram pareceres desfavoráveis face à agregação de freguesias. Por outro lado, 11,3% dos munícipes de Ovar e 7,6% dos munícipes de Oliveira do Bairro inquiridos julgavam que as suas AM's tinham emitido pareceres favoráveis à agregação de freguesias.

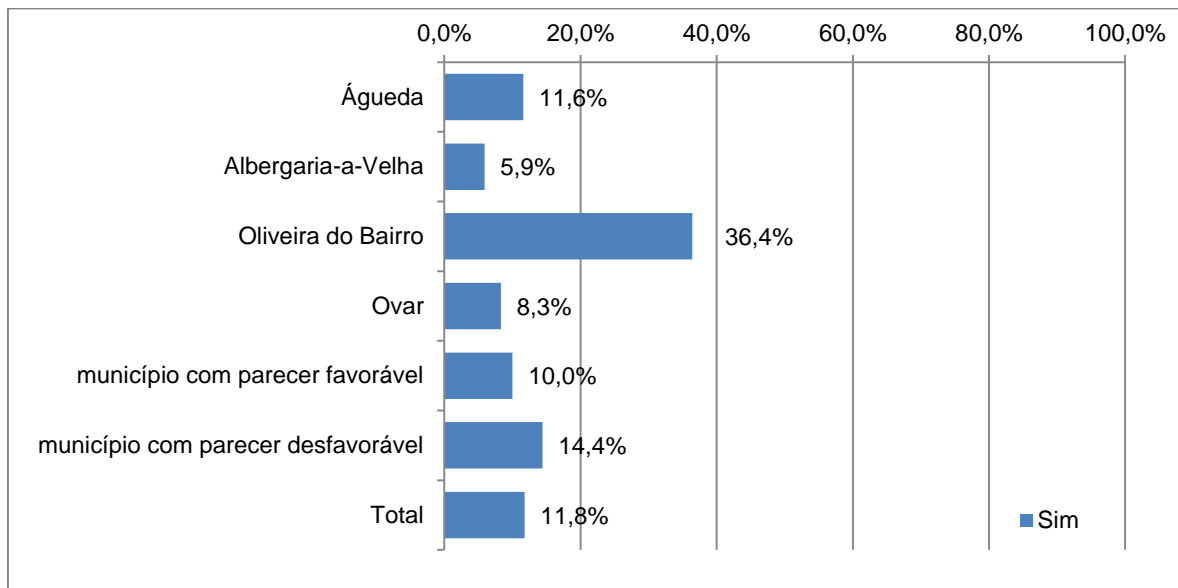
Gráfico 5. Resposta à questão “Sabe qual foi a opinião/parecer da sua Assembleia Municipal em relação à união de freguesias no seu Município?”



Os resultados da questão sobre a participação na discussão sobre a união de freguesias na respetiva AM ajudam-nos a perceber os resultados anteriores. Como se pode observar no Gráfico 6, apenas 11,8% dos munícipes inquiridos participaram nas reuniões das AM's em que o assunto da agregação foi discutido, não existindo diferenças significativas entre os cidadãos de municípios cujo parecer da AM foi favorável ou desfavorável.

Consideramos necessário destacar, contudo, a percentagem comparativamente alta de cidadãos inquiridos do município de Oliveira Bairro que participaram nas reuniões das AM's em que o assunto foi discutido, o que explica que exista uma maior percentagem de munícipes deste concelho com conhecimento sobre o processo de agregação de freguesias e sobre o parecer da sua AM sobre este assunto.

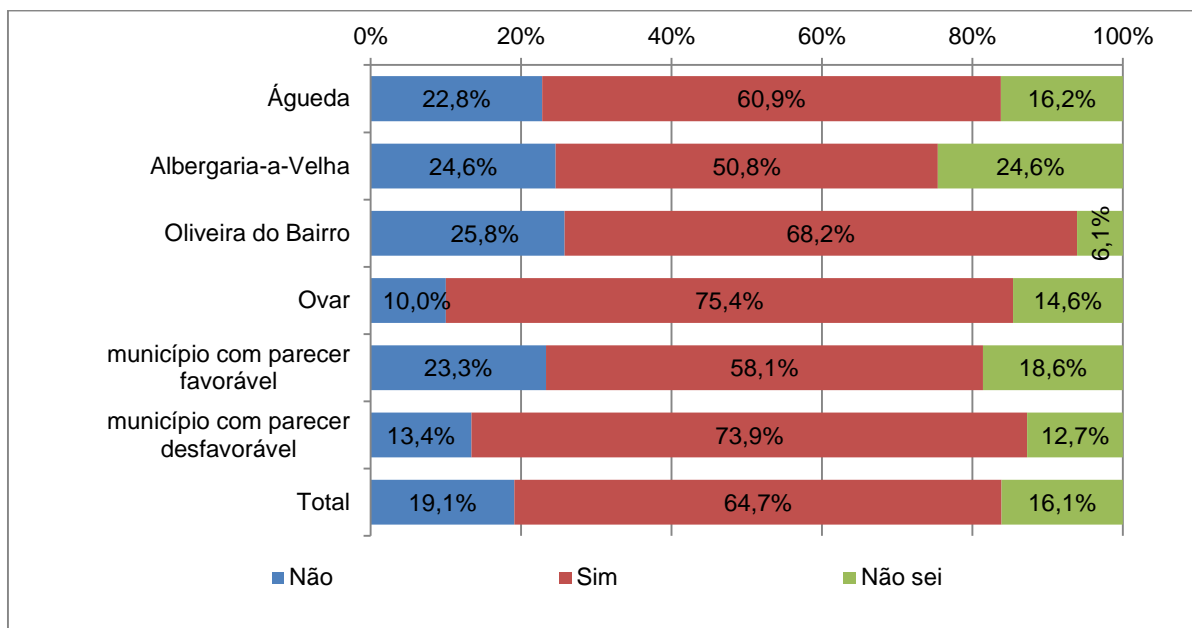
Gráfico 6. Resposta à questão “Participou na discussão sobre a união de freguesias na sua Assembleia Municipal?”



Não obstante a reduzida participação nas reuniões da AM em que as questões da agregação de freguesias foram discutidas, os resultados espelhados no Gráfico 7 demonstram que a maioria dos inquiridos (64,7%) entende que os cidadãos deveriam ter sido auscultados relativamente a esta reforma levada a efeito e que resultou na agregação de freguesias, nomeadamente através de um referendo.

Apesar deste resultado geral, importa destacar que existe uma diferença estatisticamente significativa entre os resultados dos cidadãos residentes em municípios cuja AM emitiu parecer favorável e aqueles que residem em municípios em que tal não aconteceu. Como é possível verificar no Gráfico 7, a tendência acima referida é bastante mais expressiva quando observamos o resultado em municípios onde o parecer da AM foi desfavorável (75,4% em Ovar e 68,2% em Oliveira do Bairro). Por oposição, esta percentagem é mais reduzida, ainda que expressiva, nos municípios cuja AM emitiu parecer favorável (60,9% em Águeda e 50,8% em Albergaria-a-Velha).

Gráfico 7. Resposta à questão “Na sua opinião, deveria ter havido um referendo para decidir sobre a sua “União de Freguesias”?”

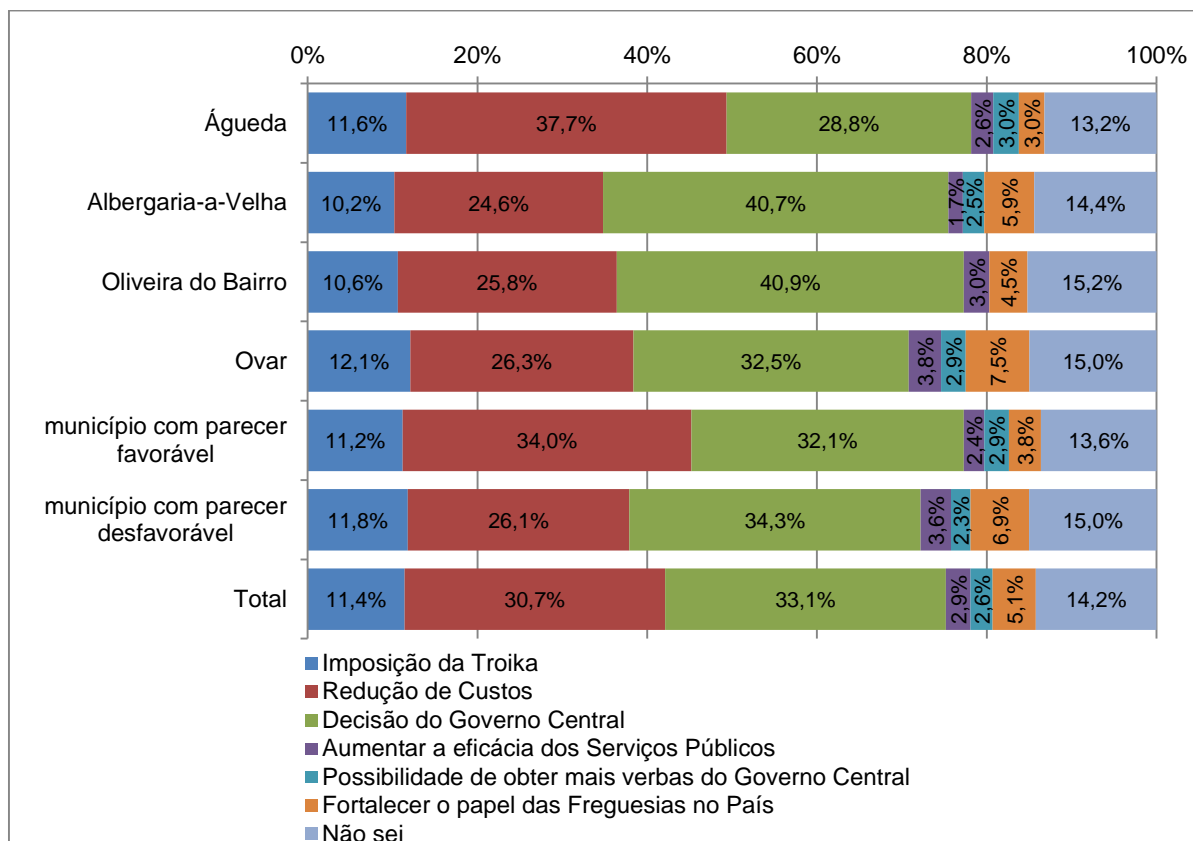


[Nota: Teste de Pearson Chi-square aplicado à variável “municípios com parecer favorável” vs. “municípios com parecer desfavorável”, considerando a categoria “Não sei” como Missing Value – Asympt. Sig. 0,000]

A elevada percentagem de inquiridos que considera que deveria ter existido um referendo deve-se talvez às suas opiniões quanto à principal razão para a reforma da agregação de freguesias. Como é possível observar no Gráfico 8, cerca de um terço dos inquiridos considera que a ocorrência da reforma da agregação de freguesias se deveu, em primeira instância, a uma decisão do XIX Governo Constitucional (33,1%), ao passo que cerca de outro terço dos inquiridos considera que principal razão para a agregação de freguesias foi a redução de custos (30,7%). A percentagem de inquiridos que considera, por sua vez, que a agregação se deveu a uma imposição externa por parte da Troika ou à possibilidade de fortalecer o papel das freguesias no país é muito menor (11,4% e 5,1%, respetivamente).

Como é possível observar no Gráfico 8, não existem diferenças significativas entre os resultados referentes a cidadãos de municípios cuja AM emitiu parecer favorável à agregação e de municípios em que tal não ocorreu.

Gráfico 8. Resposta à questão “Na sua opinião, qual foi a principal razão para a união da sua freguesia?”



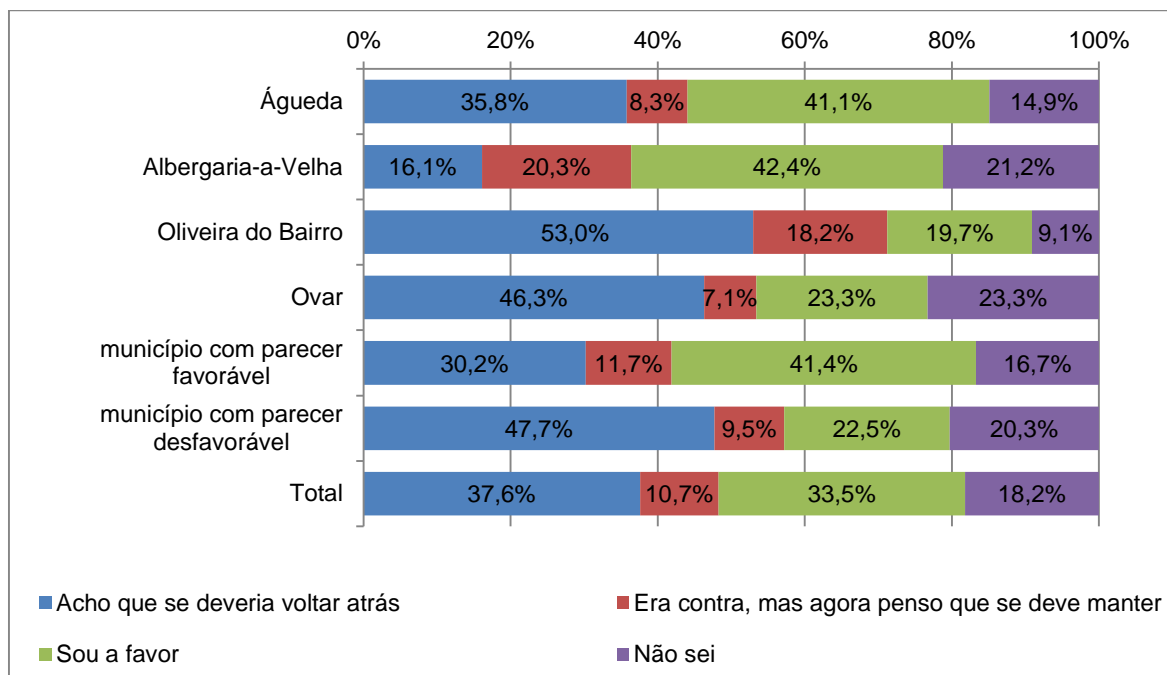
[NOTA: Teste de Mann-Whitney U aplicado à variável “municípios com parecer favorável” vs. “municípios com parecer desfavorável”, considerando a categoria “Não sei” como Missing Value – Asympt. Sig. 0,082]

Os resultados relativamente semelhantes entre os cidadãos dos diferentes municípios acima verificados contrastam, contudo, com diferenças significativas nos resultados quanto à opinião atual sobre a agregação das freguesias. Como é possível observar no Gráfico 9, aproximadamente metade dos cidadãos inquiridos dos municípios de Oliveira do Bairro e de Ovar (53,0% e 46,3%, respetivamente) defende que a agregação das freguesias deveria ser revertida. Por oposição, a percentagem de munícipes que são a favor da agregação de freguesias, mesmo que antes fossem contra, é muito maior entre os cidadãos inquiridos dos municípios de Albergaria-a-Velha (62,7%) e de Águeda (49,4%).

Destaca-se, portanto, a diferença percentual estatisticamente significativa existente entre os municípios cujo parecer da AM foi desfavorável, com 47,7% dos inquiridos a responderem que o processo deveria ser revertido, contra apenas 30,2% desta resposta obtida nos municípios em que o parecer foi favorável. No sentido oposto, a percentagem de inquiridos dos municípios cujas AMs emitiram pareceres favoráveis à agregação e que

entendem que se devia voltar atrás, é de 30,2%, enquanto que 53,1% (41,4% + 11,7%) é a favor da agregação.

Gráfico 9. Resposta à questão “Qual a sua opinião atual sobre a sua “União de Freguesias”?”

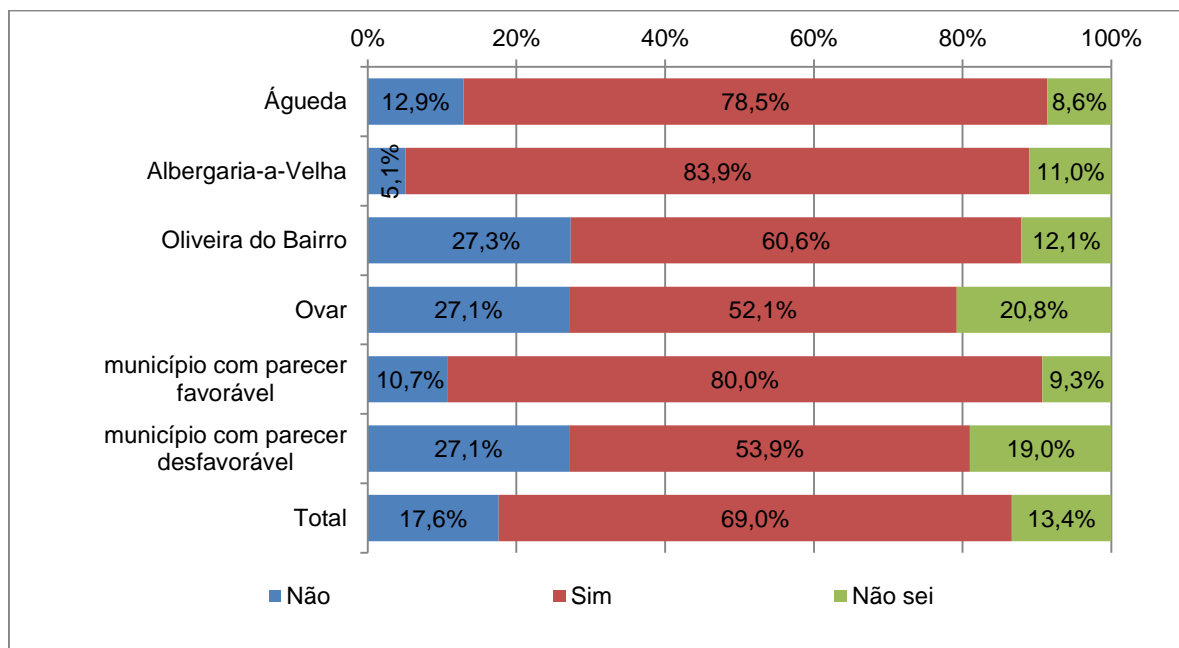


[Nota: Teste de Mann-Whitney U aplicado à variável “municípios com parecer favorável” vs. “municípios com parecer desfavorável”, considerando a categoria “Não sei” como Missing Value – Asympt. Sig. 0,000]

Em termos globais, importa ainda destacar a existência de um equilíbrio entre os inquiridos que, por um lado, entendem que este processo de agregação de freguesias deveria ser revertido (37,6%) e, por outro lado, aqueles que são atualmente a favor da agregação (44,2%). Não menos relevante nos parece ser a percentagem dos inquiridos que revelam não ter ainda uma opinião formada relativamente a esta reforma agregadora de freguesias (18,2%).

A divisão de posições quanto à reversão ou manutenção da agregação de freguesias não é, no entanto, acompanhada no que diz respeito à satisfação com a localização da nova sede de freguesia. Como é possível observar no Gráfico 10, 69% dos inquiridos entende que a localização da sede da nova Junta de Freguesia é o mais correto.

Gráfico 10. Resposta à questão “Na sua opinião, o atual local da sede da nova Junta de Freguesia é o mais correto?”

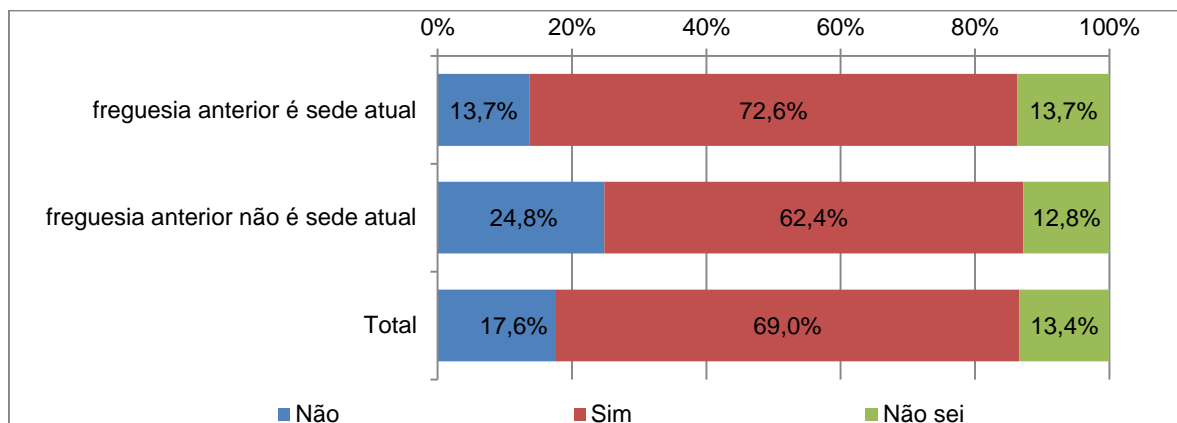


[Nota: Teste de Pearson Chi-square aplicado à variável “municípios com parecer favorável” vs. “municípios com parecer desfavorável”, considerando a categoria “Não sei” como Missing Value – Asympt. Sig. 0,000]

Não obstante este resultado geral expressivo, verificamos que essa mesma perceção é maior por parte dos inquiridos dos municípios cujo parecer da AM foi favorável (80%) relativamente do que dos inquiridos dos municípios cujo parecer da AM foi desfavorável (53,9%), existindo, portanto, diferenças estatisticamente significativas entre os dois grupos de municípios. A este propósito, importa destacar os 89,3% dos munícipes de Albergaria-a-Velha que concordam com o atual local da sede da Junta de Freguesia. Por oposição, merecem destaque os resultados referentes aos munícipes de Ovar inquiridos, já que apenas 52,1% destes se encontra satisfeito com o atual local da sede de Junta de Freguesia.

Atendendo à possibilidade da existência de uma eventual diferenciação entre as respostas dadas por inquiridos cuja sede da Junta de Freguesia atual seja a mesma que a que existia antes da agregação e os inquiridos que não estão nessa situação, comparámos os resultados destes dois grupos de inquiridos (veja-se Gráfico 11).

Gráfico 11. Resposta à questão “Na sua opinião, o atual local da sede da nova Junta de Freguesia é o mais correto?”, de acordo com local de residência

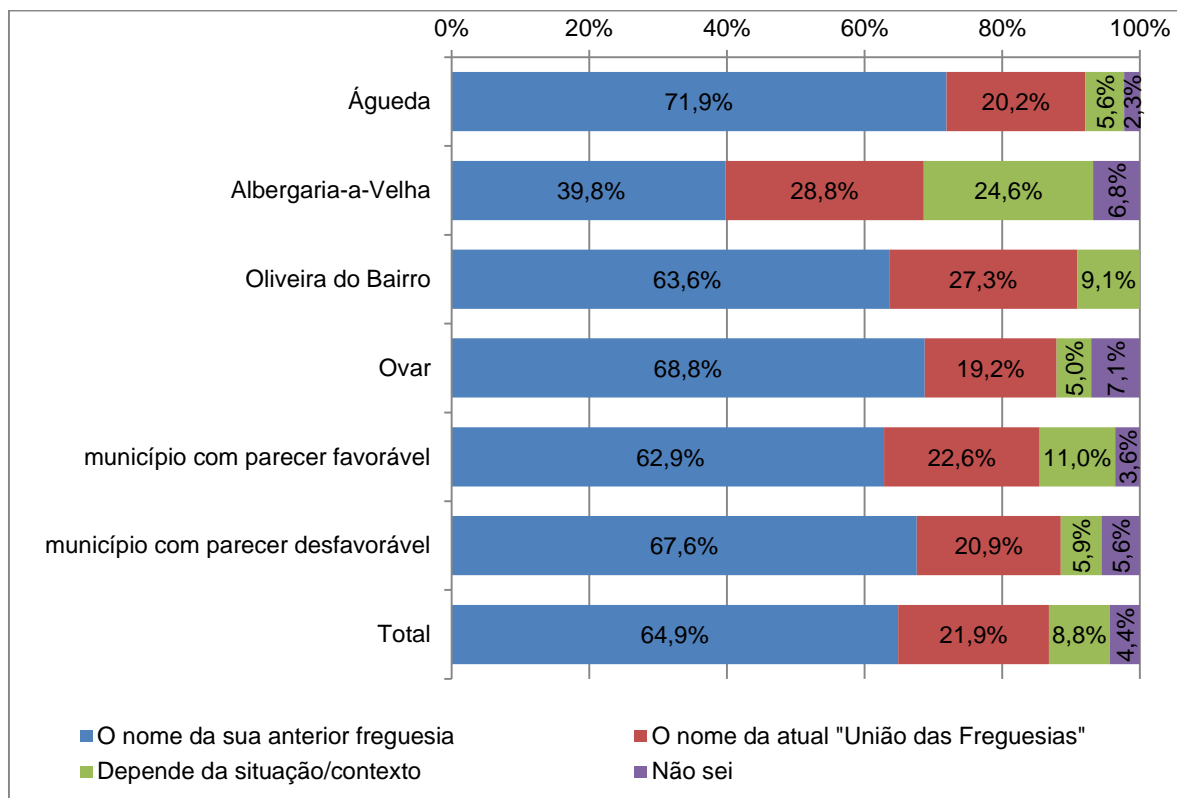


Como é possível verificar pelos resultados apresentados no Gráfico 11, a percentagem de inquiridos, cuja sede de Junta de Freguesia anterior à agregação não é a sede atual da União de freguesias, que estão satisfeitos com o atual local da sede de Junta de Freguesia (62,4%) é menor do que a percentagem de inquiridos que residem numa localidade que manteve a sua sede de Junta de Freguesia (72,6%), se bem que, ainda assim, significativa.

Apesar desta satisfação generalizada com o local da sede de Junta de Freguesia atual, os resultados do questionário demonstram que a maioria dos inquiridos, quando questionados sobre a sua freguesia de residência, ainda responde o nome da antiga junta de freguesia (veja-se Gráfico 12).

Os resultados apresentados no Gráfico 12 indicam-nos ainda não haver diferenças significativas entre os resultados dos cidadãos que residem em municípios cuja AM emitiu parecer favorável e em que tal não aconteceu. Não deixa de ser, no entanto, curioso o facto de a maior percentagem dos inquiridos que responde à questão colocada com o nome da sua anterior freguesia serem provenientes de um dos municípios cuja AM se pronunciou favoravelmente, Águeda (71,9%).

Gráfico 12. Resposta à questão “O que é que responde quando lhe perguntam em que freguesia mora?”



[Nota: Teste de Pearson Chi-square aplicado à variável “municípios com parecer favorável” vs. “municípios com parecer desfavorável”, considerando as categorias “Não sei” e “Depende da situação/contexto” como Missing Value – Asympt. Sig. 0,416]

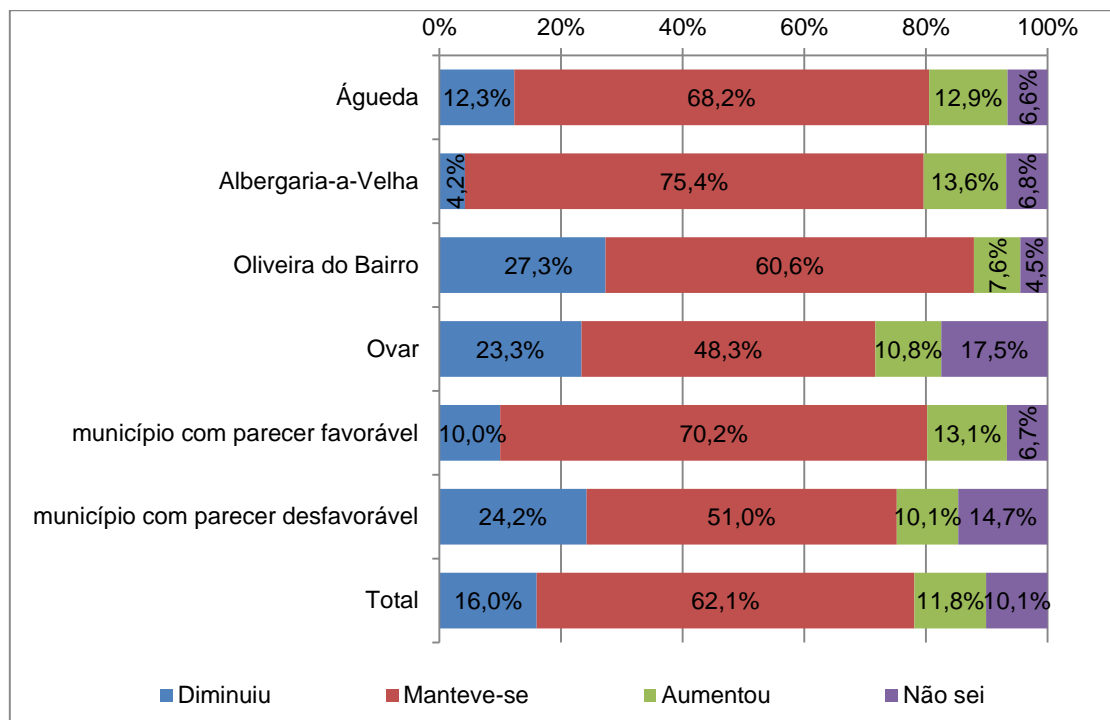
4.1.2. Perspetivas dos cidadãos quanto à governação e serviços públicos das Freguesias na atualidade em comparação com o período pré-agregação

Neste ponto analisam-se as perspetivas dos cidadãos quanto a um conjunto de dimensões da governação pública da sua Freguesia, bem como quanto a um conjunto de serviços públicos prestados pela Junta de Freguesia, tendo sido solicitado que avaliassem se a situação em todos estes pontos piorou, melhorou ou se manteve face ao período pré-agregação. De referir que optámos por não analisar os resultados através de variáveis agregadas por considerarmos que seria importante analisar cada uma das distintas vertentes da governação local e distintos serviços públicos, acautelando, assim, a existência de eventuais diferenças.

Começando a análise pela questão da evolução da qualidade de vida da freguesia, em geral, a larga maioria (62,1%) dos inquiridos respondeu que a mesma se teria mantido em relação ao período anterior à agregação. Os resultados do Gráfico 13 demonstram existir também um equilíbrio entre a percentagem de inquiridos que considera que a qualidade de

vida diminuiu (16,0%) e a percentagem de inquiridos que considera ter existido uma melhoria na qualidade de vida da freguesia (11,8%).

Gráfico 13. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, qual a sua opinião sobre: A qualidade de vida na freguesia em geral?”

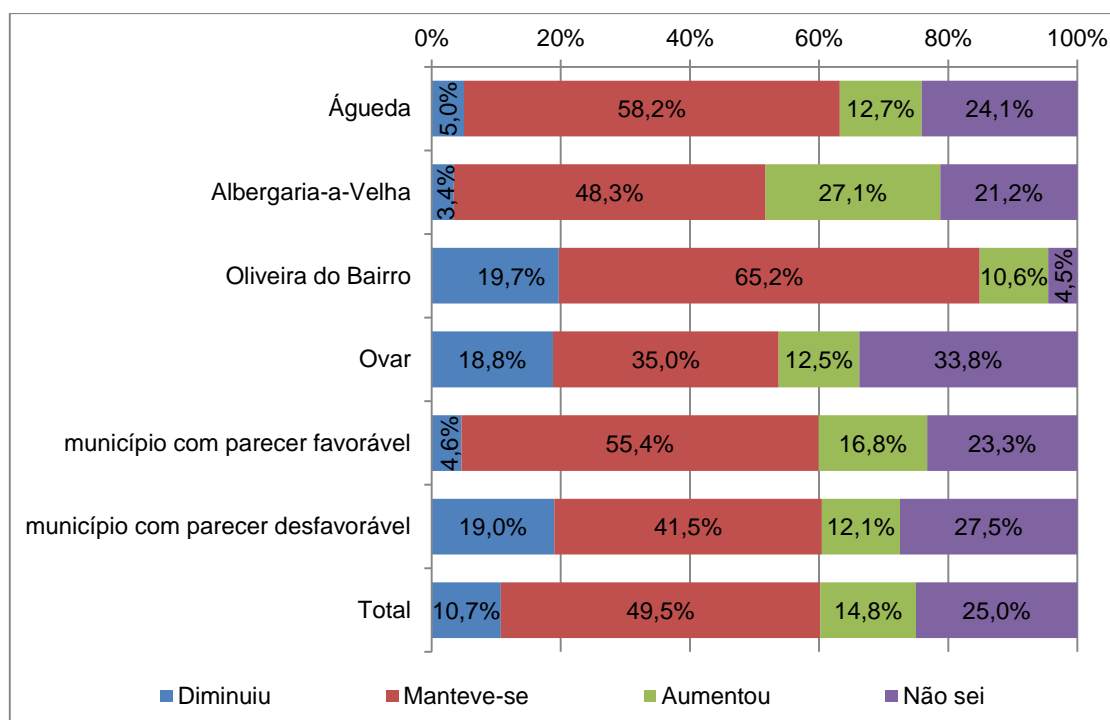


[Teste de Mann-Whitney U aplicado à variável “municípios com parecer favorável” vs. “municípios com parecer desfavorável”, considerando a categoria “Não sei” como Missing Value – Asympt. Sig. 0,000]

Na análise dos resultados do Gráfico 13, importa ainda destacar diferenças estatisticamente significativas entre os municípios cuja AM emitiu parecer favorável e os municípios que não o fizeram. Essa diferença não se centra tanto ao nível da percentagem dos inquiridos que responderam que o nível de qualidade de vida aumentou, mas na diferença entre a percentagem de inquiridos que considera que a qualidade de vida piorou ou que se manteve, que difere entre as duas tipologias de municípios.

No referente à atividade das associações locais na sua freguesia (ver gráfico 14), a qual depende, em larga medida, de apoios dos Municípios e das Freguesias, a maioria dos inquiridos (49,5%) também considera não terem existido alterações significativas em comparação com o período anterior à agregação. Importa ainda registar um equilíbrio nas percentagens dos inquiridos que consideram que a atividade das associações locais melhorou (14,8%) e dos inquiridos que consideram que esta piorou (10,7%).

Gráfico 14. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, qual a sua opinião sobre: A atividade das Associações Locais na sua Freguesia?”



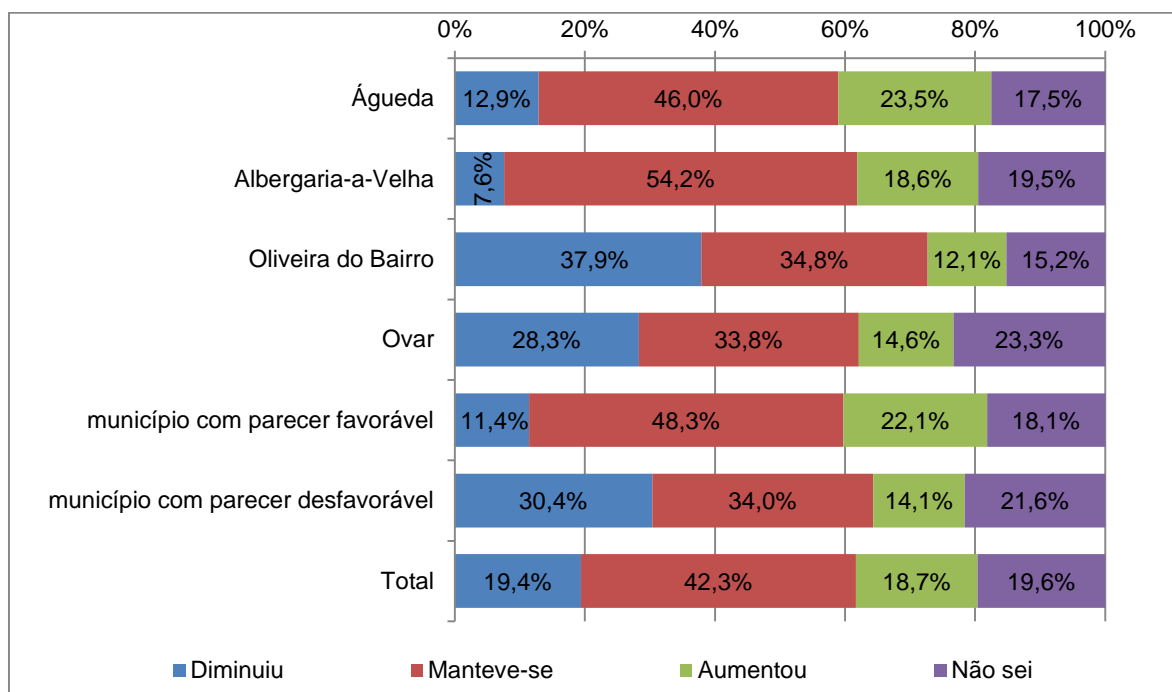
[Teste de Mann-Whitney U aplicado à variável “municípios com parecer favorável” vs. “municípios com parecer desfavorável”, considerando a categoria “Não sei” como Missing Value – Asympt. Sig. 0,000]

Nos resultados do Gráfico 14, é ainda possível verificar que existem diferenças significativas nos resultados dos inquiridos que residem em municípios cuja AM emitiu parecer favorável e os inquiridos de municípios que não o fizeram, já que os primeiros têm, em média, uma perceção muito mais favorável do que os segundos.

Por outro lado, assinala-se a elevada percentagem de inquiridos que desconhecem se houve diferenças relativamente à atividade associativa da sua freguesia, com uma taxa de resposta na ordem dos 25%, destacando-se neste particular o caso dos inquiridos do município de Ovar, cuja percentagem desta opção de resposta foi de 33,8%.

Da análise ao Gráfico 15 resulta que a maior percentagem dos inquiridos entende que o nível de investimento efetuado na localidade se manteve inalterável ao que já vinha sucedendo antes da agregação de freguesias (42,3%). Este valor é, contudo, mais elevado nos municípios cujo parecer foi favorável (48,3%), do que nos municípios cujo parecer da AM foi desfavorável (34%).

Gráfico 15. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, qual a sua opinião sobre: O investimento efetuado na sua localidade?”



[Teste de Mann-Whitney U aplicado à variável “municípios com parecer favorável” vs. “municípios com parecer desfavorável”, considerando a categoria “Não sei” como Missing Value – Asympt. Sig. 0,000]

No gráfico 15 é possível verificar ainda um equilíbrio entre os inquiridos que considera que o investimento piorou (19,4%) e os que consideram que aumentou (18,7%).

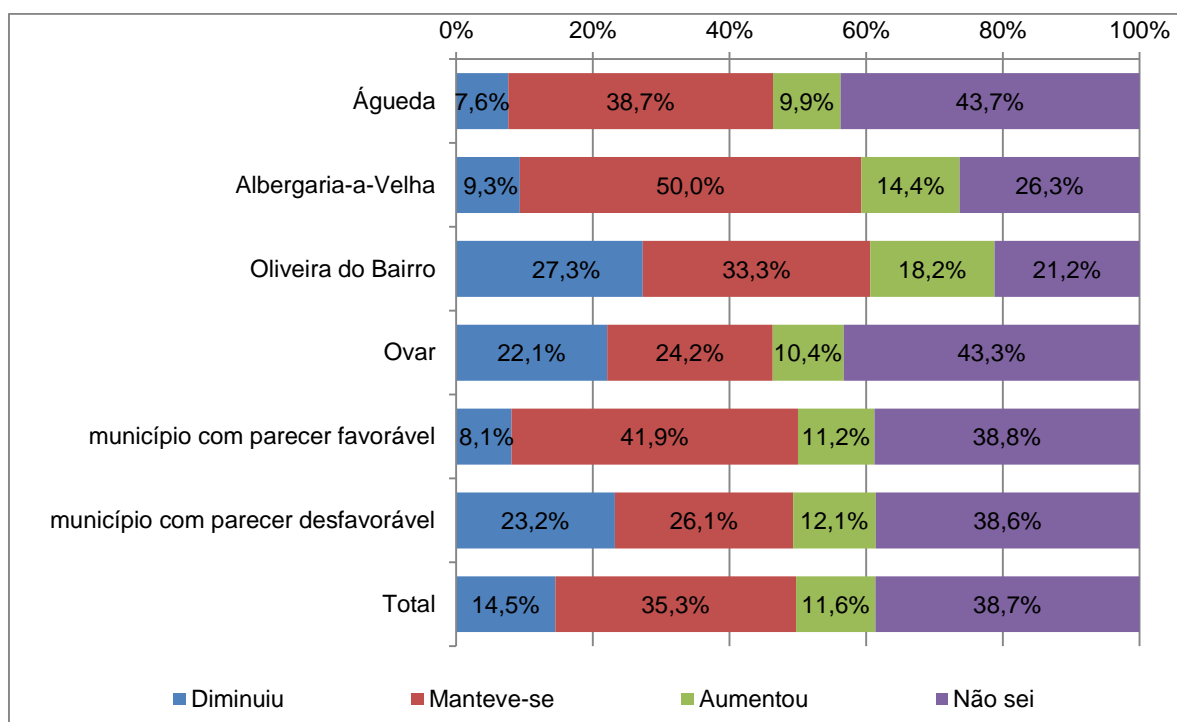
Não obstante este equilíbrio, é de realçar que a perceção negativa é significativamente mais elevada nos municípios cujo parecer foi desfavorável (30,4%) do que nos municípios cujo parecer foi favorável (11,4%). De destacar a percentagem desta resposta por parte do município de Oliveira do Bairro, com 37,9% dos inquiridos a entenderem que o nível de investimento na freguesia diminuiu desde a agregação das freguesias.

Por outro lado, verifica-se que a percentagem de inquiridos que entende ter havido um aumento do nível de investimento na freguesia é maior entre os auscultados nos municípios cujo parecer foi favorável (22,1%) do que nos municípios cujo parecer foi desfavorável (14,1%).

De igual forma se constata ser particularmente elevado o desconhecimento dos inquiridos relativamente ao nível de investimento efetuado na freguesia, com uma percentagem de 19,6%.

Ao analisar o Gráfico 16, o que nos chama mais à atenção é o facto de a maior taxa de resposta dos inquiridos corresponder ao desconhecimento acerca do poder de reivindicação da atual União de Freguesias junto da Câmara Municipal (38,7%), com valores particularmente altos nos municípios de Águeda (43,7%) e Ovar (43,3%).

Gráfico 16. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, qual a sua opinião sobre: O poder de reivindicação da sua atual Junta de Freguesia em relação à Câmara Municipal?”



[Teste de Mann-Whitney U aplicado à variável “municípios com parecer favorável” vs. “municípios com parecer desfavorável”, considerando a categoria “Não sei” como Missing Value – Asympt. Sig. 0,000]

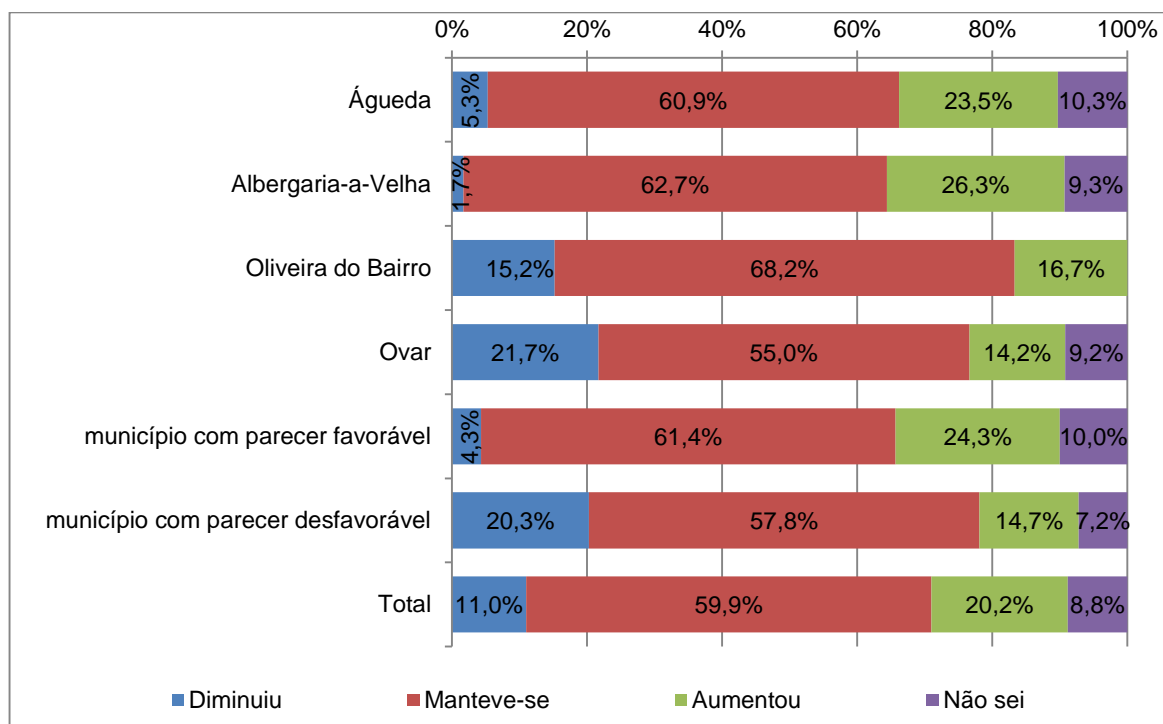
Apesar deste maior valor da resposta “Não Sei”, é também possível observar que uma percentagem considerável dos inquiridos considera que o poder de reivindicação das suas freguesias em relação à Câmara Municipal correspondente se manteve inalterado (35,3%). Importa ainda registar que esta perceção é muito superior entre os inquiridos dos municípios cujo parecer foi favorável (41,9%) do que entre os inquiridos nos municípios cujo parecer foi desfavorável (26,1%).

De igual forma, será importante destacar a existência de uma diferença significativa na percentagem de inquiridos que considera que esse poder de reivindicação diminuiu entre

os inquiridos de municípios cujo parecer da AM foi favorável (8,1%) e os de municípios onde o parecer foi desfavorável (23,2%).

Analisando os resultados do Gráfico 17, verificamos que a maioria dos inquiridos (59,9%) entende que a facilidade de acesso aos serviços da Junta de Freguesia permaneceu inalterável face ao que já vinha sucedendo antes da agregação de freguesias, sendo esse entendimento mais elevado nos municípios cujo parecer foi favorável (61,4%) do que nos municípios cujo parecer foi desfavorável (57,8%).

Gráfico 17. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, qual a sua opinião sobre: Facilidade de acesso aos serviços da Junta de Freguesia?”



[Teste de Mann-Whitney U aplicado à variável “municípios com parecer favorável” vs. “municípios com parecer desfavorável”, considerando a categoria “Não sei” como Missing Value – Asympt. Sig. 0,000]

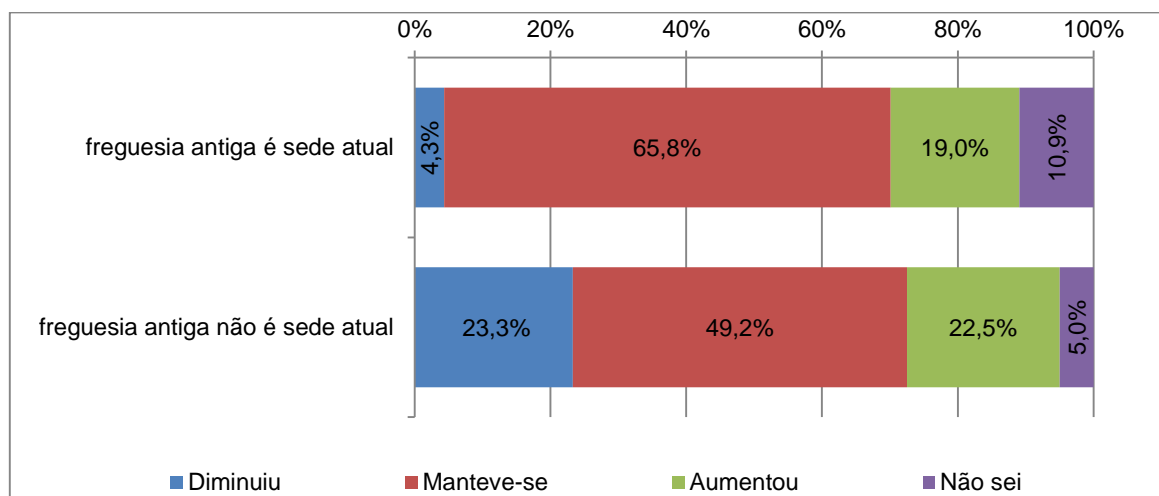
No âmbito dos resultados do Gráfico 17, merece ainda destaque o facto de a percentagem de inquiridos que considera que a facilidade de acesso aos serviços da Junta de Freguesia piorou ser muito maior entre aqueles que são provenientes de municípios com parecer desfavorável (20,3%) do que os provenientes de municípios com parecer favorável (4,3%).

A propósito da facilidade de acesso aos serviços da Junta de Freguesia, pareceu-nos pertinente analisar, de igual modo, se as respostas poderiam estar condicionadas pelo local de residência dos inquiridos. Tal como se pode observar no Gráfico 18, confirma-se que a grande percentagem dos inquiridos que residem na freguesia antiga que é a atual sede da “União de Freguesias” entende que a facilidade de acesso aos serviços da Junta de Freguesia se mantém inalterável (65,8%), ao passo que apenas 49,2% dos inquiridos cuja freguesia “antiga” deixou de ser sede de Freguesia respondem o mesmo.

Através da leitura do Gráfico 18, verifica-se ainda que a percentagem de inquiridos que considera que o acesso aos serviços da Junta de Freguesia piorou é muito maior entre os inquiridos cuja sede de Freguesia se alterou (23,3%) do que entre os inquiridos cuja sede de Freguesia se manteve (4,3%).

Um dado curioso no Gráfico 18 é o facto de existir uma significativa percentagem de inquiridos cuja sede de Freguesia se alterou que considera que o acesso aos serviços da Junta de Freguesia aumentou (22,5%).

Gráfico 18. Relação entre o acesso aos serviços da Junta de Freguesia e a freguesia ‘original’

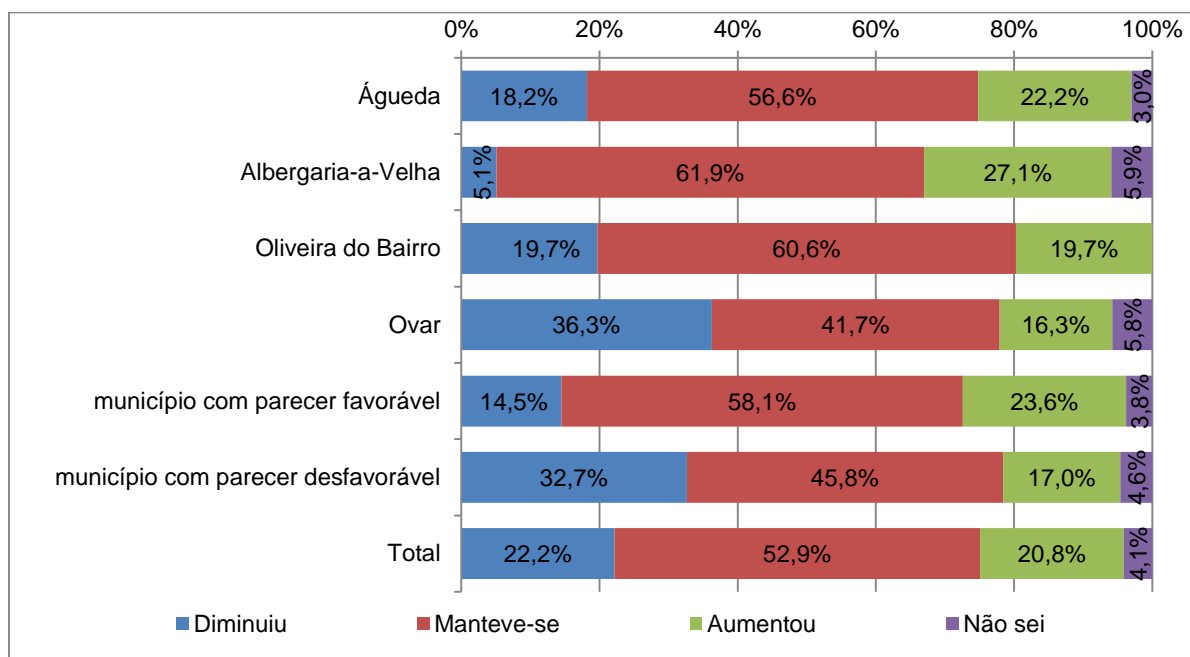


[Teste de Mann-Whitney U aplicado à variável “freguesia antiga é sede atual” vs. “freguesia antiga não é sede atual”, considerando a categoria “Não sei” como Missing Value – Asympt. Sig. 0,000]

Pela leitura do Gráfico 19, verificamos que a avaliação de grande parte dos inquiridos quanto aos serviços relativos à limpeza de ruas e outros espaços públicos que são prestados pela Junta de Freguesia aponta para a não alteração da qualidade face ao período anterior à agregação (52,9%). Esta mesma percentagem é, no entanto, superior

entre os inquiridos dos municípios cujo parecer da AM foi favorável (58,1%) do que entre os inquiridos dos municípios cujo parecer foi desfavorável (45,8%).

Gráfico 19. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, avalie a qualidade de serviços prestados pela sua "União das Freguesias", nas seguintes áreas: Limpeza de ruas e outros espaços públicos?”



[Teste de Mann-Whitney U aplicado à variável “municípios com parecer favorável” vs. “municípios com parecer desfavorável”, considerando a categoria “Não sei” como Missing Value – Asympt. Sig. 0,000]

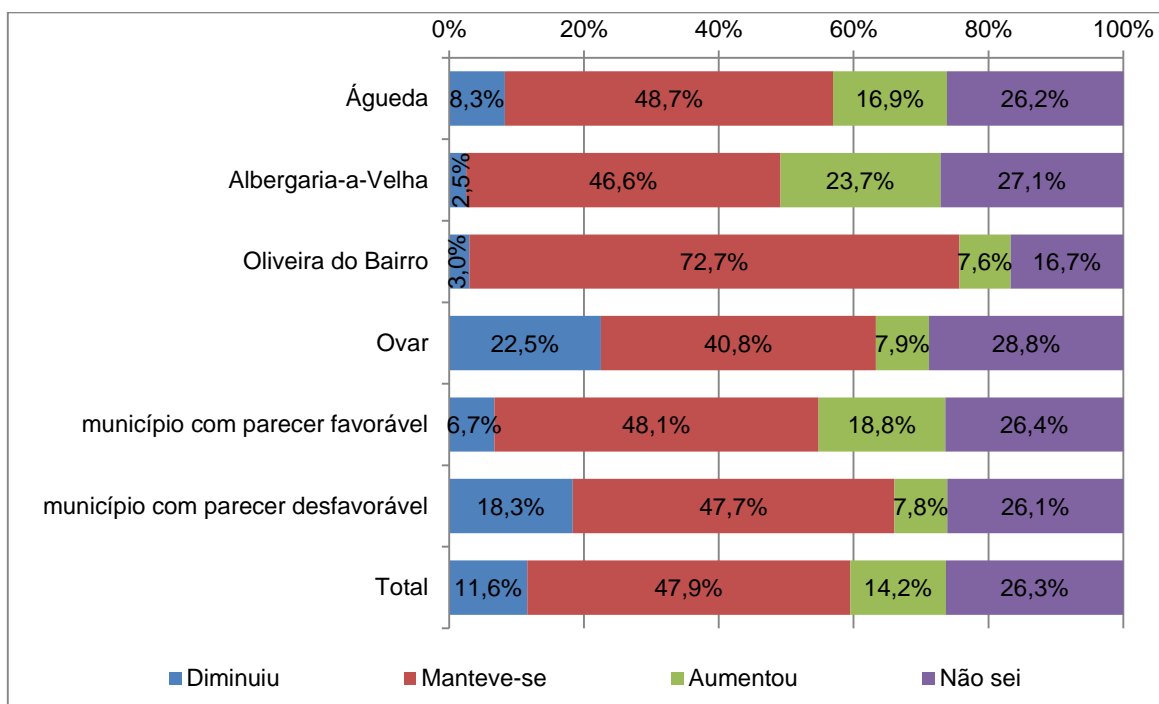
Por outro lado, verifica-se que uma percentagem de 32,7% dos inquiridos nos municípios em que o parecer foi desfavorável considera ter havido uma redução na prestação de serviços de limpeza dos arruamentos e de outros espaços públicos, ao passo que apenas 14,5% dos inquiridos de municípios cujo parecer foi favorável responderam da mesma forma.

Em relação à avaliação da qualidade dos serviços prestados na limpeza e manutenção dos cemitérios (ver Gráfico 20), uma considerável percentagem dos inquiridos (47,9%) entende que esta se mantém inalterável em comparação com o período anterior à agregação de freguesias, havendo um equilíbrio entre as percentagens de inquiridos que consideram que a qualidade aumentou (14,2%) e que a qualidade diminuiu (11,6%).

Como é possível observar pelos resultados apresentados no Gráfico 20, existem diferenças significativas entre as respostas dos inquiridos residentes nas duas tipologias de

municípios, já que os inquiridos de municípios com parecer favorável têm, em média, uma percepção muito mais favorável.

Gráfico 20. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, avalie a qualidade de serviços prestados pela sua "União das Freguesias", nas seguintes áreas: Limpeza e manutenção do cemitério?”



[Teste de Mann-Whitney U aplicado à variável “municípios com parecer favorável” vs. “municípios com parecer desfavorável”, considerando a categoria “Não sei” como Missing Value – Asympt. Sig. 0,000]

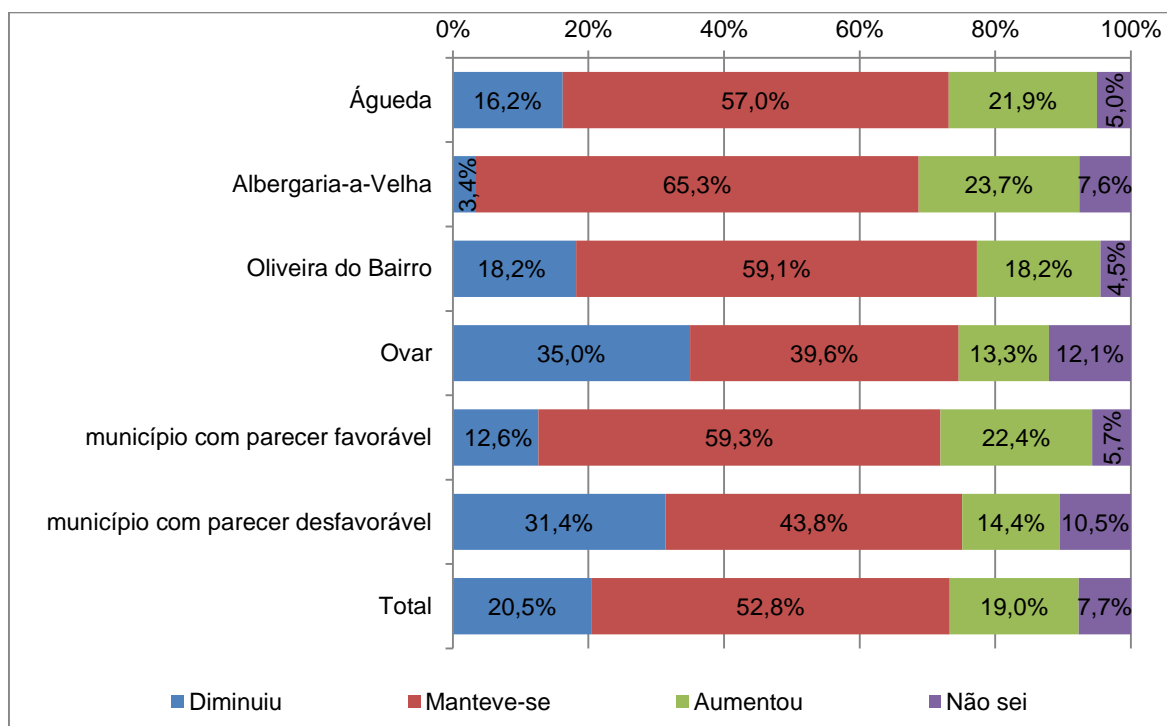
Ao analisar o Gráfico 21, verificamos que a maioria dos inquiridos (52,8%) considera que a qualidade dos serviços de limpeza e manutenção de bermas e valetas se manteve inalterável. Esta percentagem é superior nos municípios cujo parecer da AM foi favorável (59,3%) à dos inquiridos dos municípios cujo parecer foi desfavorável (43,8%).

Verifica-se igualmente que uma percentagem de 31,4% dos inquiridos nos municípios em que o parecer foi desfavorável considera ter havido uma redução na prestação deste tipo de serviços na sua freguesia, ao passo que apenas 12,6% dos inquiridos dos municípios cujo parecer foi favorável partilha dessa posição.

Por sua vez, uma percentagem de 22,4% dos inquiridos dos municípios cujo parecer foi favorável entende que houve um aumento daquele tipo de prestação de serviços, sendo

assim superior à percentagem de 14,4% dos cidadãos dos municípios cujo parecer foi desfavorável que partilham da mesma opinião.

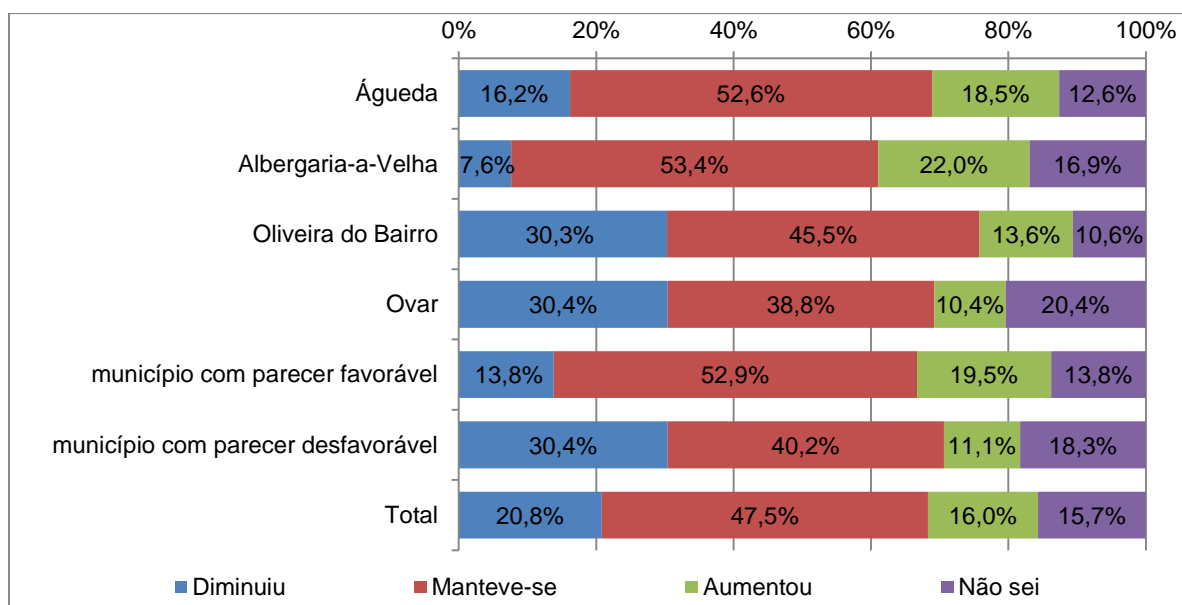
Gráfico 21. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, avalie a qualidade de serviços prestados pela sua "União das Freguesias", nas seguintes áreas: Limpeza e manutenção de bermas e valetas?”



[Teste de Mann-Whitney U aplicado à variável “municípios com parecer favorável” vs. “municípios com parecer desfavorável”, considerando a categoria “Não sei” como Missing Value – Asympt. Sig. 0,000]

Através da análise ao Gráfico 22, é possível verificar que a avaliação que os inquiridos fazem à qualidade dos serviços de manutenção de caminhos urbanos ou rurais é muito semelhante à avaliação à limpeza e manutenção das valetas. Por um lado, a maioria dos inquiridos considera que a qualidade destes serviços se manteve inalterada (47,5%), ainda que esta percentagem seja muito maior entre os inquiridos dos municípios cujo parecer foi favorável (52,9%) do que entre os inquiridos de municípios em que o parecer foi desfavorável (40,2%). Por outro lado, existem também diferenças nas percentagens de inquiridos que consideram que a qualidade dos serviços aumentou, que é muito maior entre os inquiridos de municípios com parecer favorável (19,5% vs. 11,1%), e nas percentagens de inquiridos que consideram que a qualidade dos serviços diminuiu, que é muito maior entre os inquiridos de municípios com parecer desfavorável (30,4% vs. 13,8%).

Gráfico 22. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, avalie a qualidade de serviços prestados pela sua "União das Freguesias", nas seguintes áreas: Manutenção de caminhos urbanos ou rurais?”

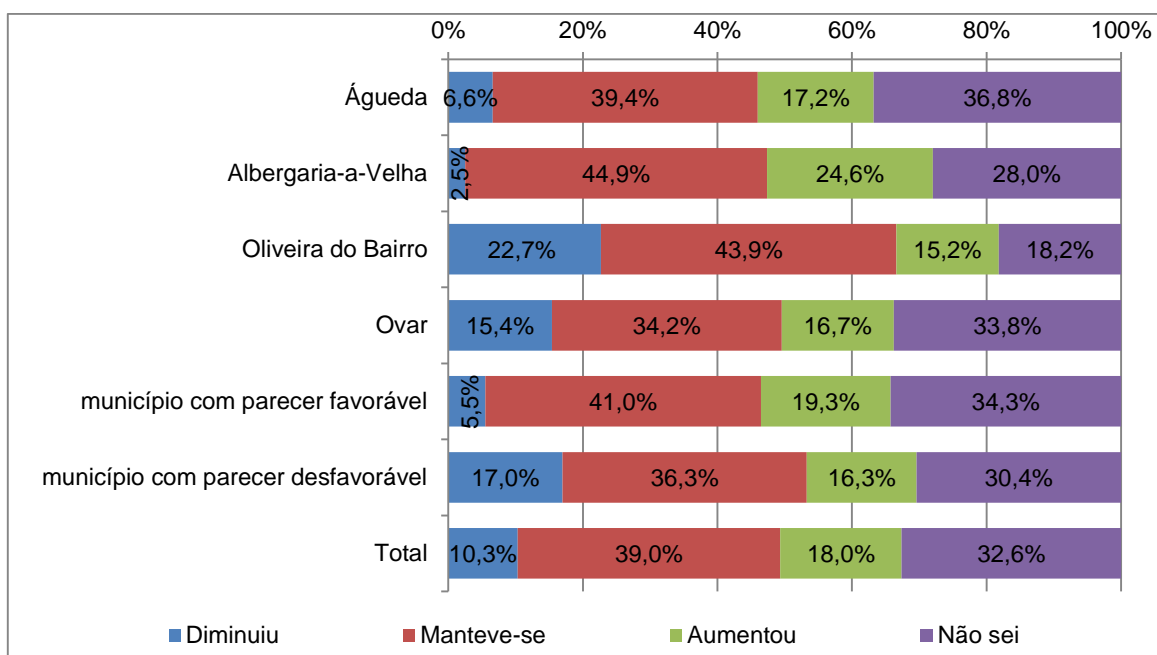


[Teste de Mann-Whitney U aplicado à variável “municípios com parecer favorável” vs. “municípios com parecer desfavorável”, considerando a categoria “Não sei” como Missing Value – Asympt. Sig. 0,000]

O cenário é semelhante em relação à avaliação da qualidade do apoio das Freguesias às atividades desportivas (ver Gráfico 23). A maioria dos inquiridos (39,0%) considera que a qualidade se manteve inalterada face ao período anterior à agregação, sendo essa percentagem mais acentuada entre os inquiridos dos municípios com parecer favorável (41,0%). Por sua vez, na análise das respostas dos inquiridos de municípios com parecer desfavorável importa destacar a significativa percentagem de inquiridos que considera que a qualidade piorou (17,0%), a qual é muito maior do que a percentagem de inquiridos de municípios com parecer favorável que tem essa posição (5,5%).

Um último ponto a destacar da análise do Gráfico 23 é a significativa percentagem de pessoas que não tem conhecimento sobre a evolução do apoio que a Freguesia atribui às atividades desportivas.

Gráfico 23. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, avalie a qualidade de serviços prestados pela sua “União das Freguesias”, nas seguintes áreas: Apoio às atividades desportivas?”



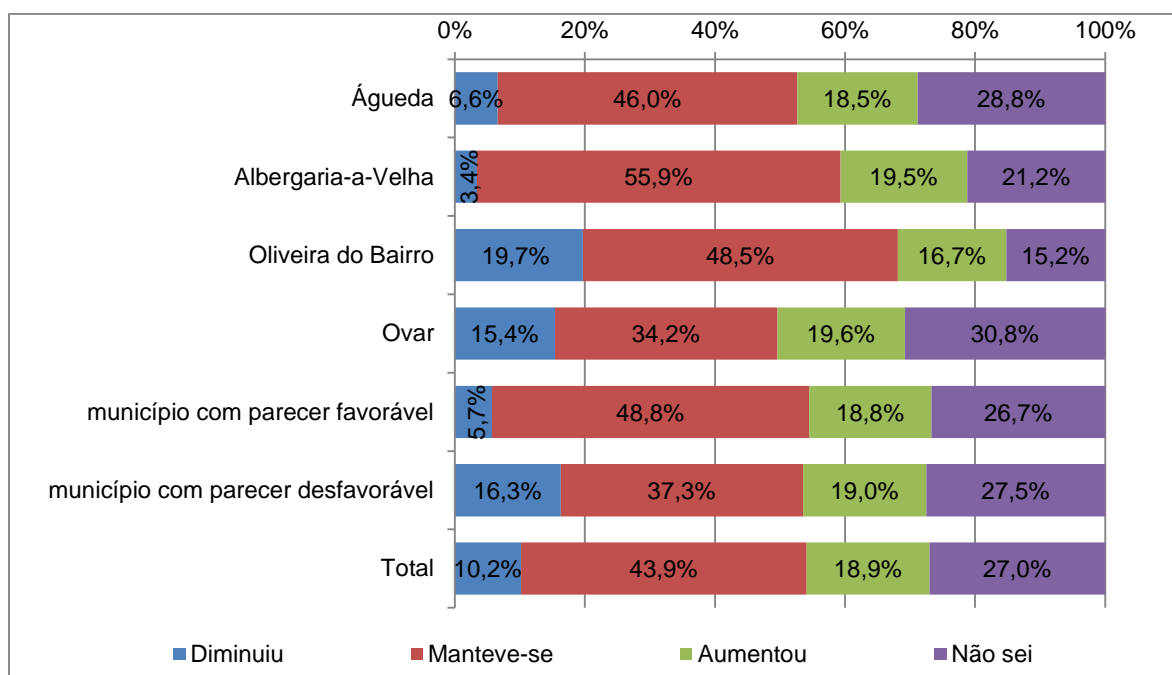
[Teste de Mann-Whitney U aplicado à variável “municípios com parecer favorável” vs. “municípios com parecer desfavorável”, considerando a categoria “Não sei” como Missing Value – Asympt. Sig. 0,000]

Tal como sucedeu nos resultados do gráfico anterior, também no Gráfico 24 se verifica que são muitos aqueles que não têm conhecimento da qualidade de serviços prestados pelas Juntas de Freguesia ao nível da promoção da educação e cultura, com uma percentagem de 27%.

Além desse facto, verificamos que a maioria dos inquiridos (43,9%) considera que o apoio da Junta de Freguesia nas áreas da educação e da cultura se manteve ao mesmo nível do que vinha sendo feito antes da agregação de freguesias, sobretudo aqueles que são de municípios cujo parecer foi favorável.

Por sua vez, os inquiridos que consideram que a qualidade do apoio das Juntas de Freguesia ao nível da educação e cultura piorou desde a agregação de freguesias, que representam uma percentagem global de 10,2%, são maioritariamente de municípios com parecer desfavorável.

Gráfico 24. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, avalie a qualidade de serviços prestados pela sua “União das Freguesias”, nas seguintes áreas: Promoção da educação/cultura?”



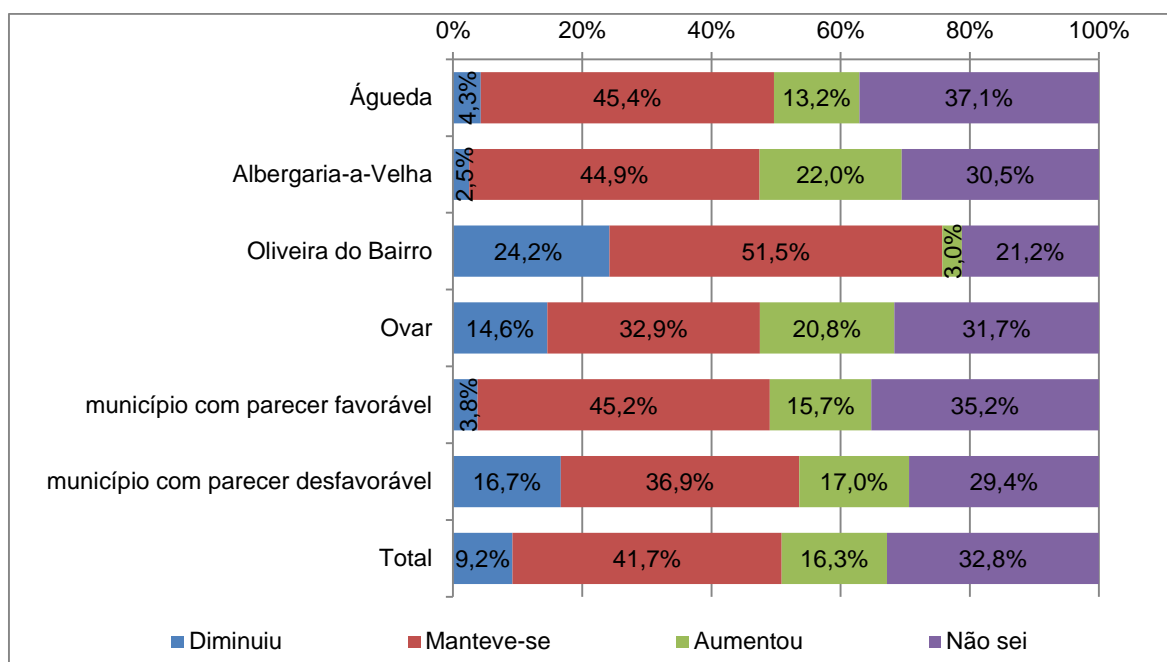
[Teste de Mann-Whitney U aplicado à variável “municípios com parecer favorável” vs. “municípios com parecer desfavorável”, considerando a categoria “Não sei” como Missing Value – Asympt. Sig. 0,018]

Conforme se pode observar pela leitura dos resultados constantes do Gráfico 25, é significativa a percentagem que desconhece, ou não sabe avaliar, o apoio à 3.^a idade que é levada a efeito pela Junta de Freguesia (32,8%).

Muito embora a percentagem possa não ser muito elevada, constata-se que a percentagem de inquiridos que entende que a qualidade deste apoio se manteve inalterável é significativa (41,7%), sobretudo entre os inquiridos de municípios com parecer favorável (45,2%).

As perceções que a qualidade do apoio à 3.^a idade piorou desde a agregação, que representam 9,2% do total dos inquiridos, são, por sua vez, maioritariamente de cidadãos de municípios com parecer desfavorável.

Gráfico 25. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, avalie a qualidade de serviços prestados pela sua “União das Freguesias”, nas seguintes áreas: Apoio à 3.ª idade?”

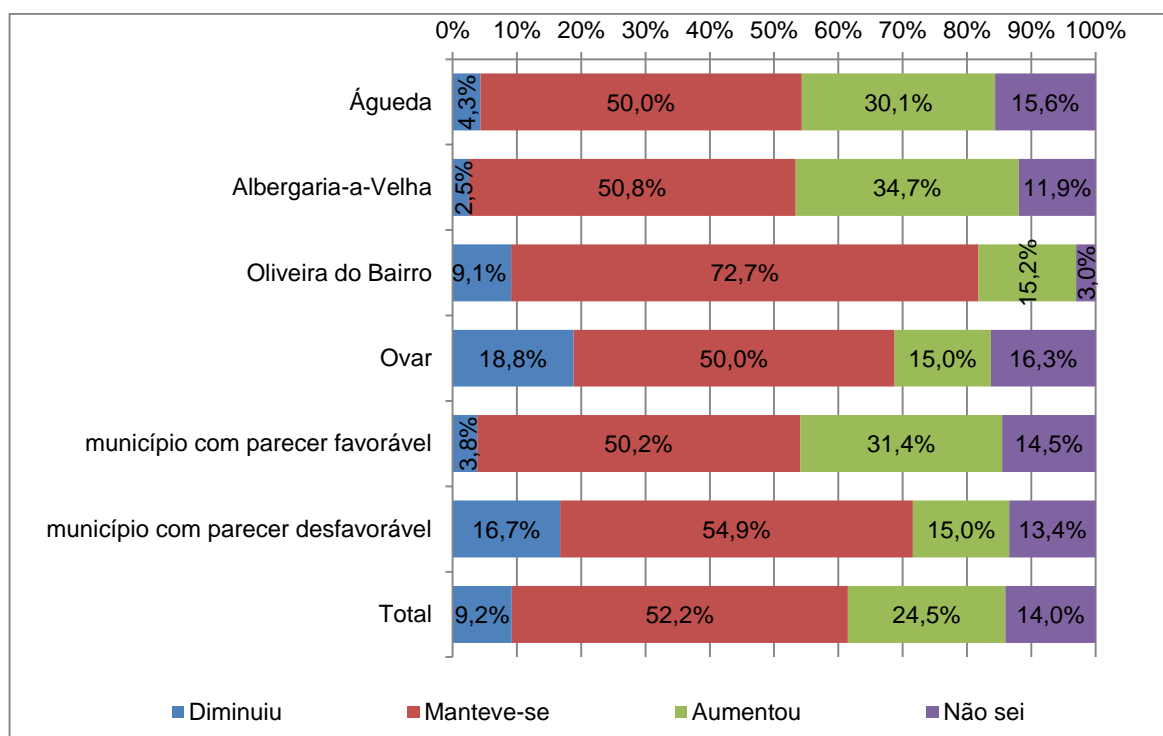


[Teste de Mann-Whitney U aplicado à variável “municípios com parecer favorável” vs. “municípios com parecer desfavorável”, considerando a categoria “Não sei” como Missing Value – Asympt. Sig. 0,003]

Ao analisar o Gráfico 26, verificamos que a maioria dos inquiridos (52,2%) entende que a qualidade dos serviços administrativos da Junta de Freguesia permanece inalterada após a agregação de freguesias, não se registando, neste domínio, grandes diferenças entre as respostas dos inquiridos das duas tipologias de inquiridos.

As principais diferenças entre as duas tipologias situam-se, sobretudo, no facto de haver 31 (4% de inquiridos de municípios com parecer favorável que considera que a qualidade dos serviços administrativos melhorou, ao passo que apenas 15,0% dos inquiridos de municípios com parecer desfavorável tem a mesma opinião. Pelo contrário, a percentagem de inquiridos que considera que a qualidade destes serviços piorou é muito superior entre os inquiridos de municípios com parecer desfavorável (16,7% vs. 3,8%).

Gráfico 26. Resposta à questão “Em comparação com a situação antes da união de freguesias, avalie a qualidade de serviços prestados pela sua “União das Freguesias”, nas seguintes áreas: Serviços administrativos da Junta de Freguesia?”



[Teste de Mann-Whitney U aplicado à variável “municípios com parecer favorável” vs. “municípios com parecer desfavorável”, considerando a categoria “Não sei” como Missing Value – Asympt. Sig. 0,000]

4.1.3. Efeitos sobre o Comportamento eleitoral dos Cidadãos

Em relação à questão dos potenciais efeitos que as agregações tiveram no comportamento eleitoral, analisaram-se as percentagens efetivas da votação nas eleições autárquicas, uma vez que serão os dados oficiais que nos parecem mais razoáveis de utilizar, de modo a comprovar uma das hipóteses formuladas.

Pelo que podemos observar pela leitura do Quadro 8, a afluência às urnas nas Autárquicas de 2009 foi, em todas as freguesias agregadas analisadas, superior à registada no ano de 2013, ano em que foi efetuada a primeira votação para a nova entidade “União de Freguesias”. De igual modo, não parecem existir diferenças significativas no nível de participação eleitoral entre as freguesias de municípios que emitiram parecer favorável e as freguesias de municípios que não o fizeram. Aliás, nem sequer parecem existir diferenças significativas entre o nível de participação eleitoral entre freguesias agregadas e freguesias não agregadas.

Quadro 8. Afluência às urnas nas Eleições Autárquicas, em 2009 e 2013, por Freguesia

Concelho	Designação Antiga	% Votantes 2009	Média	Nova Designação	% Votantes 2013	Diferença 2009-2013
Águeda	Águeda	55,17%	60,90%	União das Freguesias de Águeda e Borralha	47,71%	-13,19%
	Borralha	66,62%				
	Barrô	59,21%	58,39%	União das Freguesias de Barrô e Aguada de Baixo	54,89%	-3,50%
	Aguada de Baixo	57,57%				
	Belazaima do Chão	78,41%	77,49%	União das Freguesias de Belazaima do Chão, Castanheira do Vouga e Agadão	70,23%	-7,26%
	Castanheira do Vouga	64,31%				
	Agadão	77,49%				
	Recardães	62,92%	64,21%	União das Freguesias de Recardães e Espinhel	57,20%	-7,01%
	Espinhel	65,49%				
	Préstimo	63,72%	69,36%	União das Freguesias do Préstimo e Macieira de Alcoba	64,87%	-4,49%
	Macieira do Alcoba	75,00%				
	Travassô	67,72%	72,15%	União das Freguesias de Travassô e Óis da Ribeira	64,10%	-8,05%
	Óis da Ribeira	76,58%				
	Trofa	67,09%	70,89%	União das Freguesias de Trofa, Segadães e Lamas do Vouga	57,28%	-13,61%
	Segadães	73,55%				
	Lamas do Vouga	70,89%				
	Macinhata do Vouga	54,22%		---	48,13%	-6,09%
	Aguada de Cima	55,68%		---	50,00%	-5,68%
	Fermentelos	65,08%		---	58,62%	-6,46%
	Valongo do Vouga	58,78%		---	53,27%	-5,51%
Albergaria-a-Velha	Albergaria-a-Velha	53,61%	59,66%	Albergaria-a-Velha e Valmaior	51,26%	-8,40%
	Valmaior	65,70%				
	S. João de Loure	71,14%	70,64%	São João de Loure e Frossos	67,50%	-3,14%
	Frossos	70,14%				
	Branca	60,35%		---	59,03%	-1,32%
	Ribeira de Fráguas	68,07%		---	64,99%	-3,08%
	Angeja	66,95%		---	64,19%	-2,76%
	Alquerubim	58,51%		---	57,06%	-1,45%
Oliveira do Bairro	Bustos	59,33%	62,77%	União das Freguesias de Bustos, Troviscal e Mamarrosa	56,93%	-5,84%
	Troviscal	62,77%				
	Mamarrosa	65,30%				
	Oiã	55,75%		---	49,19%	-6,56%
	Palhaça	60,74%		---	53,83%	-6,91%
	Oliveira do Bairro	54,68%		---	48,38%	-6,30%
Ovar	Ovar	55,60%	62,11%	União das Freguesias de Ovar, São João, Arada e São Vicente de Pereira Jusã	49,68%	-12,43%
	S. João	59,24%				
	Arada	64,97%				
	S. Vicente de Pereira Jusã	71,15%				
	Esmoriz	56,87%		---	53,15%	-3,72%
	Cortegaça	65,68%		---	58,17%	-7,51%
	Maceda	62,13%		---	56,95%	-5,18%
	Válega	56,60%		---	48,42%	-8,18%

Fonte: Elaborado a partir dos resultados oficiais das Eleições Autárquicas de 11.10.2009 e de 29.09.2013 da DGAJ

4.2. Discussão dos resultados

Apresentados que foram os resultados do inquérito efetuado junto dos cidadãos dos municípios objeto da presente investigação, importa proceder a uma pequena e breve discussão dos mesmos, dando ao mesmo tempo uma tentativa de resposta a algumas das hipóteses que por nós foram levantadas.

Uma das primeiras conclusões aponta para o facto da discussão em torno do processo que envolveu a reorganização territorial das freguesias ter sido desenvolvida maioritariamente na esfera dos órgãos políticos, ficando os cidadãos um pouco à margem dos processos que conduziram à redução do número de freguesias. Este reduzido envolvimento poderá ter-se ficado a dever a uma deficiente transmissão por parte da elite política ou mesmo pelo facto de os cidadãos relativizarem a questão e demonstrarem o seu desinteresse por todo o processo.

Tal como evidenciado no Gráfico 4, quase um em cada quatro inquiridos (22,3%) respondem que desconhecem por completo todo este processo que conduziu à agregação de freguesias e 44,8% apenas conhece relativamente bem. No mesmo sentido, confirma-se que efetivamente esse processo foi uma incógnita para os cidadãos (Gráfico 5) já que mais de metade (58,5%) dos inquiridos respondem que desconhecem qual foi o parecer da respetiva AM e apenas 34,6% acertaram na resposta. Este desconhecimento fica a dever-se também, em certa medida, à muito baixa percentagem de inquiridos que participou nas reuniões da AM em que o assunto da agregação de freguesias foi discutido (veja-se Gráfico 6).

De igual modo, importa assinalar que não existem diferenças significativas a este nível nos diferentes tipos de municípios analisados, quer a agregação tenha resultado de um parecer favorável ou desfavorável por parte da AM. Desta feita, a hipótese 1, que referia que os cidadãos das novas freguesias em que o processo de fusão resultou de um parecer favorável da AM, ao invés de uma imposição legal, revelam maiores níveis de conhecimento sobre o processo de agregação não é confirmada.

Podemos desta forma afirmar que tendo sido um processo *top-down*, resultou num deficiente envolvimento da comunidade e dos seus cidadãos o que leva alguns autores a criticar o processo quando não existe consulta pública ao pretender-se levar por diante este tipo de reformas (Ceuninck et al. 2010).

Face a este contexto, não será de estranhar que, apesar dos referendos serem atos em que a participação da população fica sempre aquém do desejável, como ficou comprovado nos dois referendos nacionais levados a efeito em Portugal, a maioria dos inquiridos entenda que os cidadãos portugueses deveriam ter sido auscultados por intermédio de um processo referendário sobre esta matéria da agregação da sua freguesia, tal como evidenciado no Gráfico 7.

Em relação à satisfação dos cidadãos com a agregação, os resultados do Gráfico 9 demonstram que existe um equilíbrio entre as percentagens de inquiridos que consideram que o processo deveria ser revertido e os que consideram que o processo deveria ser mantido. Este equilíbrio é, contudo, desfeito se diferenciarmos os resultados de acordo com a tipologia de parecer que as suas AM's produziram. Por um lado, a percentagem de inquiridos que considera que o processo de agregação deveria ser revertido é muito maior entre os residentes em municípios que emitiram parecer desfavorável. Por outro lado, a percentagem de inquiridos que é favorável à manutenção do processo de agregação, mesmo que antes fosse contra, é muito maior entre os cidadãos de municípios que emitiram parecer favorável.

Já no que diz respeito à localização da sede da junta de freguesia, existe um maior nível de aceitação generalizado, ainda que este seja muito maior entre os cidadãos que residem em municípios que emitiram parecer favorável à agregação de freguesias.

Este cenário não significa, contudo, que os cidadãos não permaneçam ligados à sua freguesia de 'origem', já que a larga maioria dos inquiridos ainda responde o nome da antiga freguesia quando questionados em que freguesia reside, não havendo diferenças significativas entre os distintos tipos de municípios em análise. Este resultado poderá estar relacionado com a necessidade de manterem e preservarem, muitas das vezes sem disso se aperceberem, a sua identidade histórica, social e cultural (Sousa 2013, Silva 2014; Soguel & Silberstein 2015).

Desta feita, se tivermos em conta os resultados quanto à manutenção ou reversão da agregação e quanto à satisfação com o local da sede de junta de freguesia, poderemos confirmar a hipótese 2, que refere que os cidadãos das novas freguesias em que o processo de fusão resultou de um parecer favorável da AM, ao invés de uma imposição legal, revelam maiores níveis de satisfação com o resultado do processo de agregação.

Já no que respeita à questão da satisfação com elementos da governação local (tais como a qualidade de vida da freguesia, a relação da freguesia com as associações locais, o nível de investimento, ou o poder de reivindicação da freguesia em relação à Câmara Municipal), verificamos que a maioria dos inquiridos considera que estes se mantiveram inalterados face ao que acontecia antes da agregação ser levada por diante. Será igualmente necessário referir que existe genericamente um equilíbrio entre as percentagens de inquiridos que consideram que estes elementos de governação local pioraram e de que inquiridos que consideram que melhoraram.

Importa, por fim, referir que existem diferenças estatisticamente significativas entre os resultados das diferentes tipologias de municípios, já que os resultados apontam para uma maior percentagem de inquiridos que consideram que estes elementos de governação se mantiveram inalteráveis ou melhoraram provenientes de municípios cuja AM emitiu parecer favorável à agregação de freguesias.

Face a estes resultados, é possível confirmar a hipótese 3, que refere que os cidadãos das novas freguesias em que o processo de fusão resultou de um parecer favorável da AM, ao invés de uma imposição legal, revelam maiores níveis de satisfação com o impacto da agregação sobre diferentes vertentes da governação local, mesmo que a maioria considere que a situação se manteve inalterada em muitos dos elementos em análise.

No referente à análise da satisfação dos inquiridos com a qualidade de diversos serviços prestados pelos órgãos da freguesia (limpeza de ruas e de outros espaços públicos, limpeza e manutenção do cemitério, limpeza e manutenção de bermas e valetas, manutenção de caminhos urbanos e rurais, apoio às atividades desportivas, promoção da educação e cultura, apoio à 3.ª idade, e serviços administrativos), a perceção é de que a mesma se mantém inalterável. Como é possível verificar nos resultados dos Gráficos 19 a 26, a maioria dos inquiridos considera que a qualidade destes serviços se manteve inalterável face ao que acontecia antes da agregação de freguesias, ao mesmo tempo que existe um equilíbrio entre as percentagens de inquiridos que consideram que existiu uma melhoria e os que consideram que existiu uma degradação.

A propósito destes resultados, importa, contudo, referir que existem diferenças estatisticamente significativas entre os resultados dos diferentes tipos de municípios em análise. Como é possível observar nos resultados dos Gráficos referidos, a percentagem de inquiridos que refere que a qualidade destes serviços se manteve ou aumentou é sempre maior nos municípios cuja AM emitiu parecer favorável.

Estes resultados podem significar que as agregações de freguesia voluntárias poderão, tendencialmente, ter gerado mais e melhores serviços às populações que servem, uma vez que, assim, puderam avançar de imediato para reformas efetivas de modo a melhorar a satisfação com a prestação dos serviços por parte dos seus concidadãos.

De igual modo, estes resultados poderão transparecer que o facto de ter havido uma majoração de 15% do montante de transferência do FFF nas freguesias de municípios cujo parecer foi favorável, poderá ter permitido uma gestão diferente e uma eventual melhoria na prestação de serviços por parte da nova “União de Freguesias”. Claro está que, esta é uma conclusão que não podemos de todo confirmar, em virtude de não nos terem sido fornecidos os elementos necessários para explorar essa questão (ver ponto das dificuldades de investigação no capítulo da metodologia).

Desta feita, os resultados confirmam a Hipótese 4, que refere que os cidadãos das novas freguesias em que o processo de fusão resultou de um parecer favorável da AM, ao invés de uma imposição legal, revelam maiores níveis de satisfação com o impacto da fusão sobre a qualidade dos serviços públicos.

No que respeita à análise relacionada com a participação eleitoral, analisados os resultados das eleições autárquicas de 2013 e comparando com os resultados das eleições autárquicas de 2009, constatamos ter havido uma redução do nível de votação em todas

as freguesias de todos os municípios envolvidos na presente investigação, quer estes tenham emitido parecer favorável ou não. Desta feita, não é possível confirmar a hipótese 5, que referia que a participação eleitoral sofreu menos alterações nas novas freguesias em que a agregação resultou dos pareceres favoráveis das AM's, do que nas freguesias em que a agregação foi imposta pela Lei.

Estes resultados relativos à participação eleitoral nas freguesias envolvidas nos processos de agregação, parecem confirmar o que alguns cientistas políticos defendem: “quanto menor a unidade democrática, maior o potencial para a participação” (Robert Dahl, citado por Estanque 2007, p. 203), ou que o tamanho e a concentração da população podem influenciar a participação dos votantes, os contactos destes com os eleitos locais e a participação em reuniões da comunidade (Tavares & Carr 2013), tanto mais que a “participação política, a democracia local e a identidade local são ameaçadas pela agregação” (McKay, 2004, citado por Calciolari et al. 2013, p. 565) e esta tende a promover uma redução do envolvimento do cidadão na vida política ativa local (Miljan & Spicer 2015).

Tendo em atenção os resultados que por nós foram obtidos e relembando que a pergunta de partida para o presente trabalho de investigação era “*Quais os Efeitos da Pronúncia Favorável das Assembleias Municipais sobre as Perspetivas que os Cidadãos têm relativamente aos Impactos da Agregação de Freguesias na Governação Autárquica?*”, verificamos que o facto de a AM se ter pronunciado favoravelmente teve, de acordo com os cidadãos inquiridos, relativa implicação na governação autárquica. Ainda assim, como se verifica pelos resultados, os cidadãos dos municípios com pareceres favoráveis fazem uma avaliação mais positiva da qualidade de prestação de serviços por parte da nova entidade autárquica do que os cidadãos dos municípios com parecer desfavorável.

5. Conclusões

O XIX Governo Constitucional entendeu introduzir alguma racionalidade na administração local, levando a efeito uma reforma ao nível da organização administrativa territorial autárquica, por intermédio, entre o mais, da agregação/fusão de freguesias. Considerava o Governo que, para conseguir recuperar da grave crise económico-financeira que o País atravessava, seria necessário combater, entre o mais, o problema da fragmentação territorial, por intermédio de uma agregação de entidades submunicipais, as freguesias, o que permitiria aumentar a eficiência e a eficácia na Administração Pública, reduzir custos e gerar economias de escala. De acordo com os responsáveis políticos, esse novo modelo de gestão permitiria às freguesias enfrentar as dificuldades que vinham sentindo até então, nomeadamente ao nível da sua sustentabilidade financeira e da prestação de serviços de uma forma mais eficiente.

A implementação da reforma veio a produzir efeitos em setembro de 2013, aquando da realização do ato eleitoral para as Autarquias Locais, o que faz com que o tema da reforma territorial da Governação Local em Portugal seja ainda bastante recente e, consequentemente, que a literatura nacional que o analisa seja ainda bastante diminuta e quase sempre focada no enquadramento teórico e legal dessa mesma reforma (*vide, inter alia* Oliveira 2011; Batalhão 2012; Carneiro 2012; Alexandrino 2014a). A principal exceção a essa tendência é o estudo recentemente publicado (junho de 2016) elaborado pelo Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL) da Escola de Direito da Universidade do Minho, intitulado “As freguesias: um ano depois da reforma territorial e da “delegação legal de competências” (os acordos de execução)”, que se foca maioritariamente nos processos políticos e técnicos da reforma, o que mostra a pertinência do nosso estudo, que se foca nos impactos da reforma.

Esta reforma, que alterou significativamente o mapa das freguesias a nível nacional, seguia, assim, uma tendência no panorama internacional de reforma dos níveis de governação subnacional de diversos países, se bem que as experiências internacionais se centravam ao nível dos municípios.

Assim, tivemos de ser cautelosos na aplicação da diferente literatura à análise do caso português. Se por um lado, a reforma do poder local em Portugal resulta de um período de crise, semelhante ao que sucedeu em outros países, por outro lado, as agregações em Portugal foram efetivadas a um nível submunicipal, nível este em que, entre o mais, as competências, os recursos económico-financeiros e humanos são muito diminutos, uma vez que a freguesia se encontra “fortemente dependente, financeiramente, das transferências efetuadas pelo Governo Central e pelos municípios” (Tavares & Rodrigues 2015, p. 2). Esta é uma questão deveras importante, uma vez que se o poder local em Portugal tem alguma dificuldade em gerar receitas, no caso particular das freguesias, esse é um problema muito difícil de ultrapassar, uma vez que as funções mais exigentes da administração local sempre foram, em regra, atribuídas aos municípios (Oliveira 2011).

O presente trabalho de investigação pretendeu dar um contributo para o debate sobre o tema da reorganização administrativa do território, que julgamos inovador, uma vez que se direccionou para a obtenção da perceção dos municípios relativamente aos eventuais impactos que a agregação de freguesias teve sobre a governação local e, bem assim, sobre a qualidade dos serviços que são colocados à sua disposição, ao invés de se focar no habitual ponto de vista da elite política. As conclusões apresentadas limitam-se, obviamente, aos dados referentes à amostra da presente investigação, não podendo ser extrapoladas para toda a realidade nacional, muito embora tenham avançado conclusões interessantes.

Em face deste objetivo, entendemos levar a efeito a aplicação de um questionário junto de municípios residentes em freguesias objeto de agregação pertencentes a uma determinada área geográfica. De entre os municípios que compõem a Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro, foram selecionados dois municípios cuja agregação das respetivas freguesias ocorreu na sequência de um parecer favorável por parte das respetivas AM e freguesias em que a agregação ocorreu por imposição legal (cujo parecer da AM foi desfavorável). Deste modo, procedeu-se à análise comparativa das respostas dadas por cidadãos dos municípios de Águeda e Albergaria-a-Velha (cuja pronúncia foi favorável) e dos municípios de Oliveira do Bairro e Ovar (cuja pronúncia foi desfavorável).

Uma primeira análise de carácter global aos municípios que compõem a CIRA demonstra que esta reforma territorial autárquica produziu alguma inconsistência nos aglomerados populacionais das diferentes freguesias que resultaram da agregação, uma vez que verificamos a existência de “União de Freguesia” com 847 eleitores, enquanto outras possuem 26.868 eleitores, tendo, portanto, um agregado populacional superior a alguns dos municípios da própria CIRA.

Esta inconsistência populacional implica necessariamente diferentes exigências na gestão do território das freguesias e diferentes necessidades de prestação de serviços públicos (Araújo & Rodrigues 2016), o que colide com uma uniformidade de regimes legais de atribuição de competências transversal às freguesias, que tende a colocar todas no mesmo “saco” independentemente da realidade casuística. Tendemos, pois, a concordar com Alexandrino (2016), quando refere que esta reforma territorial foi feita a “regra e esquadro”, sem que fosse realizado um diagnóstico prévio, sem visão e sem a devida fundamentação em muitas das agregações levadas a efeito.

Os resultados deste trabalho indicam, ainda, que o processo de agregação não produziu grandes alterações ao nível da governação local e da qualidade dos serviços prestados pelos órgãos da freguesia, independentemente do parecer da AM ter sido favorável ou desfavorável. Estes resultados estão, portanto, em linha com os resultados do estudo feito pela Associação de Estudos de Direito Regional e Local e do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais, que referem que a reforma territorial e as novas entidades

designadas por “União de Freguesias” nada acrescentou à qualidade da gestão local (Oliveira et al. 2016).

Apesar destes valores gerais, regista-se, contudo, um maior nível de satisfação relativamente à governação local e aos serviços prestados por parte dos cidadãos inquiridos residentes nos municípios cuja AM emitiu parecer favorável á agregação, confirmando, assim, as nossas duas principais hipóteses (H3 e H4).

Estes resultados ajudam-nos a compreender, portanto, a existência de um grande equilíbrio entre as percentagens de inquiridos que consideram que o processo deveria ser revertido e os que consideram que se deveria manter, ainda que existam diferenças significativas de resultados entre os cidadãos dos municípios que emitiram parecer favorável ou desfavorável.

Uma última conclusão aponta para o facto de os cidadãos estarem genericamente desinformados quanto ao processo de agregação de freguesias, independentemente dos seus municípios terem emitido parecer favorável ou não, o que nos remete para o facto da discussão do tema ter sido feita, sobretudo, ao nível político e, em muitos casos, contrária à perspetiva dos próprios representantes locais eleitos. Este débil envolvimento das “bases” do sistema político poderá, tal como refere a literatura, contribuir fortemente para o insucesso da reforma.

Considerando que a reforma da agregação de freguesias possa não ter tido o sucesso que se pretendia ao nível do aumento da eficácia da governação local e da qualidade dos serviços prestados pelos órgãos da Freguesia, não seria despiciente considerar alternativas às reformas de agregação. Uma possível alternativa poderia passar por uma forma de cooperação/associação entre freguesias, tal como aconteceu com os municípios em Portugal e num conjunto de outros países, tanto mais que “o modelo associativo parece ser o que mais consenso recolhe junto dos cidadãos e dos autarcas” (Carneiro 2012, p. 36).

Com estas conclusões, não pretendemos, de forma alguma, afirmar que o processo de agregação deve ser revertido, apesar de esta possibilidade ter sido equacionada pelo atual Governo³¹. Entendemos, contudo, que tal como a agregação não deveria ter sido aplicada, como afirmaram alguns autores, a “regra e esquadro”, a desagregação também deve ser analisada casuisticamente, podendo nem sempre resultar no retorno às fronteiras anteriores, e deverá ter sempre em atenção, não apenas a auscultação dos representantes políticos locais, como também a opinião da própria população.

De igual modo, para além da imagem negativa que poderá transmitir uma reversão da reforma, convém não esquecer que foram despendidos, entre o mais, recursos financeiros

³¹ Conforme noticiado em: <http://www.dn.pt/portugal/interior/uniao-de-freguesias-nem-tudo-vai-ficar-na-mesma-5073736.html> e <http://www.jn.pt/nacional/interior/governo-tem-compromisso-para-avaliar-reorganizacao-das-freguesias-5073930.html>. Consulta efetuada em 30.06.2016

com a agregação de freguesias. Com uma eventual desagregação também haverá custos associados, para além das diferentes questões jurídicas que irão necessariamente colocar-se, como seja a questão da divisão dos bens da freguesia (móveis e imóveis), as responsabilidades contratuais, a assunção de dívidas/empréstimos ou os próprios saldos bancários.

Um alerta que aqui deixamos, direcionado para as “Uniãoes de Freguesia” dos municípios que deram o seu parecer favorável à agregação, prende-se com a eliminação da majoração de 15% do FFF no final do Mandato Autárquico, o que significa que terão de passar a lidar com uma diminuição da sua receita.

Tendo em atenção que o tema da reorganização administrativa do território é bastante recente, existe uma panóplia de questões que poderão servir como ponto de partida para investigação futura nesta área, das quais se destacam a análise da eventual redução de custos, que não foi possível concretizar no presente trabalho por insuficiência de dados, já que este era um dos objetivos que estavam na base da reforma. De igual forma, poderá ser examinado se este processo de agregação afetou as interações entre as associações locais e o poder local. Por fim, poderá ainda ser equacionado o estudo sobre as dinâmicas de envolvimento e os interesses defendidos pelas elites políticas locais no processo de tomada de decisão sobre a agregação. A título de exemplo de uma questão específica a considerar, atente-se ao facto de o vencedor do ato eleitoral ser, regra geral, residente na anterior freguesia de maior dimensão populacional.

Bibliografia

- Alexandrino, J.M., 2014a. A Lei de Reforma da Administração Local e os seus grandes problemas. *Questões Atuais de Direito Local*, 1, pp.7–20.
- Alexandrino, J.M., 2016. Dez questões em torno do lugar das freguesias na organização do Estado. In C. J. Batalhão, ed. *As Freguesias na Organização do Estado - Um Património Nacional*. ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias, pp. 55–67.
- Alexandrino, J.M., 2014b. Os processos de reforma do poder local: desenvolvimentos recentes. *Questões Atuais de Direito Local*, 3, pp.19–33. Available at: www.aedrel.org.
- Allers, M.A. & Geertsema, J.B., 2014. *The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform*, Groningen. Available at: [http://www.coelo.nl/images/rapporten/The effects of local government amalgamation on public spending and service levels SOM 14019-EEF.pdf](http://www.coelo.nl/images/rapporten/The%20effects%20of%20local%20government%20amalgamation%20on%20public%20spending%20and%20service%20levels%20SOM%2014019-EEF.pdf) [Accessed November 3, 2015].
- Araújo, D. & Rodrigues, T., 2016. As freguesias na organização do Estado. In C. J. Batalhão, ed. *As Freguesias na Organização do Estado - Um Património Nacional*. Lisboa: ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias, pp. 27–53.
- Askim, J. et al., 2016. What Causes Municipal Amalgamation Reform? Rational Explanations Meet Western European Experiences, 2004–2013. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert, eds. *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. London: Palgrave MacMillan Education Ltd., pp. 59–79. Available at: http://www.uni-potsdam.de/cost-locoref/?wpfb_dl=409.
- Batalhão, C.J., 2012. Algumas dúvidas jurídico-constitucionais sobre a reforma territorial das freguesias (um olhar sobre a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio). *Direito Regional e Local*, 20, pp.15–25.
- Bel, G. & Warner, M.E., 2015. *Factors Explaining Inter-municipal Cooperation in Service Delivery: A Meta-Regression Analysis*, Working Paper 21/2015 from Research Institute of Applied Economics. Barcelona. Available at: http://www.ub.edu/irea/working_papers/2015/201521.pdf [Accessed January 8, 2016].
- Bell, B., Dollery, B. & Drew, J., 2016. Learning from Experience in NSW? *Economic Papers: A journal of applied economics and policy*, 35(2), pp.99–111. Available at: <http://doi.wiley.com/10.1111/1759-3441.12136> [Accessed May 10, 2016].
- Blesse, S. & Baskaran, T., 2016. Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. *Regional Science and Urban Economics*, 59, pp.54–74. Available at: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0166046216300254> [Accessed July 16, 2016].
- Blom-Hansen, J., 2010. Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007. *Scandinavian Political Studies*, 33(1), pp.51–73. Available at: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-9477.2009.00239.x> [Accessed October 22, 2015].
- Broekema, W. & Steen, T., 2016. Explaining Trajectories of Municipal Amalgamations : A Case Comparison of the Netherlands and Flanders. In G. Bouckaert & S. Kuhlmann,

- eds. *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. London: Palgrave MacMillan Education Ltd., pp. 43–58. Available at: http://www.uni-potsdam.de/cost-locoref/?wpfb_dl=440.
- Byrne, T., 1994. *Local Government in Britain*, Penguin Books.
- Calciolari, S., Cristofoli, D. & Macciò, L., 2013. Explaining the Reactions of Swiss Municipalities to The “Amalgamation Wave”: At the crossroad of institutional, economic and political pressures. *Public Management Review*, 15(4), pp.563–583. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2012.698852> [Accessed May 23, 2015].
- Callanan, M., Murphy, R. & Quinlivan, A., 2014. The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government. *The Economic and Social Review*, Vol. 45, N.º 3, pp.371–403. Available at: <http://www.esr.ie/article/view/186> [Accessed June 1, 2015].
- Carneiro, J.L., 2012. A proposta de reforma da administração local - “O estado do debate.” *Direito Regional e Local*, 17, pp.30–48.
- Carr, J.B. & Feiock, R.C., 2004. *City County Consolidation and its alternatives: Reshaping the Local Government Landscape* J. B. Carr & R. C. Feiock, eds., New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Caulfield, J. & Larsen, H.O., 2002. Introduction - Types of Reform. In H. Wollmann, H. Baldersheim, & P. John, eds. *Local Government at the Millenium*. Opladen: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- CEMR, 2013a. *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*, Brussels. Available at: http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf [Accessed October 23, 2015].
- CEMR, 2013b. *Factsheets: A figure-based portrait of local and regional Europe*, Brussels. Available at: http://www.ccre.org/docs/FINAL_CEMR_factsheets_2013_EN.pdf [Accessed June 15, 2016].
- CEMR, 2016. *Local and Regional Governments in Europe Structures and Competences*, Brussels. Available at: http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_comp_etences_2016_EN.pdf [Accessed June 14, 2016].
- CEMR-DEXIA, 2012a. *EU subnational governments 2010 key figures*, Brussels. Available at: <http://www.ccre.org/docs/Nuancier2011Web.EN.pdf> [Accessed June 17, 2016].
- CEMR-DEXIA, 2012b. *Subnational public finance in the European Union*, Brussels. Available at: http://www.ccre.org/docs/Note_CCRE_Dexia_EN.pdf [Accessed June 21, 2016].
- Ceuninck, K. De et al., 2010. Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions. *Local Government Studies*, Vol.36, n.º 6, pp.803–822. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03003930.2010.522082> [Accessed March 17, 2015].

- Clarke, J., 1922. *The Local Government of the United Kingdom*, London: Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd.
- Copus, C., 2010. English Local Government: Neither Local Nor Government. In P. Swianiewicz, ed. *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: Open Society Institute, pp. 95–126.
- COST, C. of S.O. (CSO), 2012. *Memorandum of Understanding for the implementation of a European Concerted Research Action designated as COST Action IS1207 Local Public Sector Reforms: An International Comparison (LocRef)*, Brussels. Available at: http://w3.cost.eu/fileadmin/domain_files/ISCH/Action_IS1207/mou/IS1207-e.pdf [Accessed January 8, 2016].
- Cruz, N.F. da, 2015. Desempenho e responsabilização. In D. Sousa et al., eds. *A Reforma do Poder Local em Debate2*. Lisboa: ICS - Imprensa de Ciências Sociais, pp. 177–182.
- Dahl, R.A. & Tufte, E.R., 1973. *Size and Democracy*, Stanford, California: Stanford University Press.
- Davey, K., 2011. *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future* K. Davey, ed., Strasbourg: Council of Europe - Centre of Expertise for Local Government Reform. Available at: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1920863&Site=COE> [Accessed December 1, 2015].
- Diaz-Serrano, L. & Rodríguez-Pose, A., 2012. Decentralization, Subjective Well-Being, and the Perception of Institutions. *Kyklos*, Vol. 652, pp.179–193. Available at: http://www.researchgate.net/profile/Andres_Rodriguez-Pose/publication/234045149_Decentralization_subjective_well-being_and_the_perception_of_institutions/links/0deec53373670877fb000000.pdf [Accessed June 1, 2015].
- Dollery, B., 2009. *Local Government Amalgamation*, Working paper from Centre for Local Government. New England. Available at: https://www.une.edu.au/__data/assets/pdf_file/0014/22550/02-2009.pdf [Accessed March 17, 2015].
- Dollery, B. & Crase, L., 2004. Is bigger local government better? An evaluation of the case for Australian municipal amalgamation programs. *Urban Policy and Research*, 22(3), pp.265–275.
- Dollery, B. & Robotti, L., 2008. *The Theory and Practice of Local Government Reform* B. Dollery & L. Robotti, eds., Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Drechsler, W., 2013. Coercive Municipal Amalgamation Today - With Illustrations from Estonia. *Halduskultuur - Administrative Culture* n.º 14, 1, pp.158–165. Available at: <http://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/93> [Accessed October 17, 2015].
- Drew, J. & Dollery, B., 2016. Does Size Still Matter? An Empirical Analysis of the Effectiveness of Victorian Local Authorities. *Local Government Studies*, 42(1), pp.15–28. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2013.869497> [Accessed June 30,

2016].

- Drew, J., Kortt, M.A. & Dollery, B., 2014. Did the Big Stick Work? An Empirical Assessment of Scale Economies and the Queensland Forced Amalgamation Program. *Local Government Studies*, 42(1), pp.1–14. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2013.874341> [Accessed October 22, 2015].
- Duarte, J. & Sousa, L. de, 2015. A reforma do Poder Local nos vários programas dos governos constitucionais, 1974-2015. In D. Sousa et al., eds. *A Reforma do Poder Local em Debate*. Lisboa: ICS - Imprensa de Ciências Sociais, pp. 31–47.
- Edwards, D., 2011. *Smarter, Faster, Cheaper: An Operations Efficiency Benchmarking Study of 100 American Cities*, IBM Global Business Services White Paper. Somers, New York. Available at: <http://www-01.ibm.com/common/ssi/cgi-bin/ssialias?infotype=SA&subtype=WH&htmlfid=GBW03132USEN> [Accessed December 30, 2015].
- Elcock, H., 1994. *Local Government - Policy and Management in Local Authorities* Third Edit. H. Elcock, ed., New York: Routledge.
- Estanque, E., 2007. Democracia, Cidadania e Participação. In I. E. Carvalhais, ed. *Cidadania no Pensamento Político Contemporâneo*. Estoril: Princípiã Editora, Lda, pp. 191–210.
- EU-EFSM, 2011. *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica*, Available at: http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf [Accessed March 28, 2015].
- Fórum-PP, E. do, 2012. Políticas públicas locais. In M. de L. Rodrigues & P. A. e Silva, eds. *Políticas públicas em Portugal*. Lisboa: ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, pp. 249–258.
- Gato, J.P., 2015. A Reorganização Administrativa do Território no Programa de Assistência Económica e Financeira. In M. de L. Rodrigues & P. A. e Silva, eds. *Governar com a Troika: Políticas Públicas em Tempo de Austeridade*. Lisboa: Edições Almedina, S.A., pp. 299–316.
- Goldsmith, M. & Page, E., 2010. *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism* M. Goldsmith & E. Page, eds., Oxon: Routledge/ECPR Studies in European Political Science.
- Gomes, M., 2016. As freguesias no contexto dos diferentes níveis de governação infranacional. In *As Freguesias na Organização do Estado - Um Património Nacional*. Braga: ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias, pp. 77–90.
- Hansen, S.W., Houlberg, K. & Pedersen, L.H., 2014. Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes? *Scandinavian Political Studies*, 37(2), pp.196–214. Available at: <http://doi.wiley.com/10.1111/1467-9477.12020> [Accessed October 22, 2015].
- Heinelt, H. & Hlepas, N.-K., 2006. Typologies of Local Government Systems. In *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 21–42.

- Hendrick, R.M., Jimenez, B.S. & Lal, K., 2011. Does Local Government Fragmentation Reduce Local Spending? *Urban Affairs Review*, 47(4), pp.467–510. Available at: <http://uar.sagepub.com/content/47/4/467.short> [Accessed May 14, 2015].
- Hertzog, R., 2010. Intermunicipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation? In P. Swianiewicz, ed. *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest, pp. 285–307.
- Hesse, J.J. & Sharpe, L.J., 1991. Conclusions. In J. J. Hesse, ed. *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 603–621. Available at: <http://tocs.ulb.tu-darmstadt.de/13275747.pdf> [Accessed December 30, 2015].
- Humes, S., 1959. *The Structure of Local Governments Throughout the World – A Comparative Introduction* E. M. Martin, ed., Netherlands: Springer.
- Illner, M., 2010. The Voluntary Union of Municipalities: Bottom-Up Territorial Consolidation in the Czech Republic? In P. Swianiewicz, ed. *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest, pp. 219–236.
- Jalali, C., 2016. Crise ou oportunidade? As freguesias e a relação entre cidadãos e política em Portugal. In *As Freguesias na Organização do Estado - Um Património Nacional*. Braga: ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias, pp. 69–75.
- John, P., 2001. *Local Governance in Western Europe* Sage. I. Holliday, ed., London: Sage Publications Ltd.
- Kelly, J.M., 2003. Citizen Satisfaction and Administrative Performance Measures: Is there Really a Link? *Urban Affairs Review*, 38(6), pp.855–866. Available at: <http://uar.sagepub.com/content/38/6/855.abstract> [Accessed May 23, 2015].
- Kersting, N. & Vetter, A., 2003. Democracy Versus Efficiency? Comparing Local Government Reforms Across Europe. In *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Springer Fachmedien Wiesbaden, pp. 11–26.
- Kjaer, U., Hjelm, U. & Olsen, A.L., 2010. Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform. *Local Government Studies*, Vol.36, n.º 4, pp.569–585. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03003930.2010.494112> [Accessed March 28, 2015].
- Kjaer, U. & Klemmensen, R., 2015. What are the Local Political Costs of Centrally Determined Reforms of Local Government? *Local Government Studies*, 41, pp.100–118. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2014.887564>.
- Kortt, M.A., Dollery, B. & Drew, J., 2016. Municipal Mergers in New Zealand: An Empirical Analysis of the Proposed Amalgamation of Hawke's Bay Councils. *Local Government Studies*, 42(2), pp.228–247. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2015.1007133> [Accessed June 29, 2016].
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H., 2014. *Introduction to Comparative Public Administration*,

Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

- Kuhlmann, S. & Wollmann, H., 2011. The Evaluation of Institutional Reforms at Sub-national Government Levels: A Still Neglected Research Agenda. *Local Government Studies*, 37:5, pp.479–494. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2011.604542> [Accessed October 17, 2015].
- Kushner, J. & Siegel, D., 2005a. Are services delivered more efficiently after municipal amalgamations? *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, 48(2), pp.251–267. Available at: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1754-7121.2005.tb02190.x> [Accessed March 28, 2015].
- Kushner, J. & Siegel, D., 2005b. Citizen satisfaction with municipal amalgamations. *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, 48(1), pp.73–95. Available at: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1754-7121.2005.tb01599.x> [Accessed May 23, 2015].
- Lassen, D.D. & Serritzlew, S., 2011. Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform. *American Political Science Review*, 105, 2, pp.238–258. Available at: http://web.econ.ku.dk/eprn_epru/Journal_Articles/download.php.pdf [Accessed October 22, 2015].
- Leland, M.S. & Johnson, A.G., 2004. Consolidation as a Local Government Reform - Why City-County Consolidation is an Enduring Issue. In *City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape*. New York: M.E. Sharpe, Inc, pp. 25–38.
- Levinson, K., Thøgersen, M. & Ibsen, B., 2012. Institutional Reforms and Voluntary Associations. *Scandinavian Political Studies*, 35(4), pp.295–318. Available at: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-9477.2012.00290.x> [Accessed October 22, 2015].
- Loughlin, J., Hendriks, F. & Lidström, A., 2011. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* J. Loughlin, F. Hendriks, & A. Lidström, eds., New York: Oxford University Press.
- Mabuchi, M., 2001. *Municipal Amalgamation in Japan*, Washington DC: World Bank Institute. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2001/01/6096283/municipal-amalgamation-japan> [Accessed November 27, 2015].
- Magone, J.M., 2011. Portugal: Local Democracy in a Small Centralized Republic. In J. Loughlin, F. Hendriks, & A. Lidström, eds. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. New York: Oxford University Press, pp. 385–409.
- Miljan, L. & Spicer, Z., 2015. *De-amalgamation in Canada: Breaking Up Is Hard to Do.*, Working Paper from Fraser Institute. Ontario.
- Montalvo, A.R., 2016. Freguesia: Os 100 anos da palavra, os 138 anos da autarquia. *Revista de Administração Local*, 270, pp.175–176.
- Moreira, V., 2007. Associações intermunicipais e áreas metropolitanas. *Direito Regional e Local*, 0, pp.5–19.

- Mouritzen, P.E. & Svava, J.H., 2002. *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*, Pittsburgh Pa: University of Pittsburgh Press.
- Nakazawa, K., 2013. Cost Inefficiency of Municipalities after Amalgamation. *Procedia Economics and Finance*, 5, pp.581–588. Available at: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S2212567113000683> [Accessed June 14, 2016].
- Oliveira, A.C. de, 2016. A singularidade europeia da divisão municipal em Portugal: o Decreto de 6 de novembro de 1836. *Questões Atuais de Direito Local*, 9, pp.31–57.
- Oliveira, A.C. de, 2011. Debate sobre a reforma da administração local em Portugal: um breve contributo. *Direito Regional e Local*, 16, pp.5–12.
- Oliveira, A.C. de, Batalhão, C.J. & Silva, S., 2016. As freguesias: um ano depois da reforma territorial e da “delegação legal de competências” (os acordos de execução). In *As Freguesias na Organização do Estado - Um Património Nacional*. Braga: ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias, pp. 111–230.
- Pauleta, C.M., 1997. As Freguesias - História e Actualidade. *Finisterra*, XXXII, 64, pp.145–148. Available at: http://www.ceg.ul.pt/finisterra/numeros/1997-64/64_16.pdf [Accessed March 28, 2015].
- Poel, D.H., 2000. Amalgamation Perspectives: Citizen Responses to Municipal Consolidation. *Canadian Journal of Regional Science*, 13(2), pp.31–48. Available at: <http://cjrs-rcsr.org/archives/23-1/POEL.pdf> [Accessed September 29, 2015].
- Proeller, I., 2006. Trends in local government in Europe. *Public Management Review*, 8(1), pp.7–29. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719030500518642> [Accessed October 1, 2015].
- Reingewertz, Y., 2012. Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, 72(2–3), pp.240–251. Available at: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S009411901200040X> [Accessed March 14, 2015].
- Relvas, M. & Júlio, P., 2015. *O outro lado da governação*, Porto: Porto Editora.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, 2011. *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, Available at: http://www.nedal.uminho.pt/0_content/Doc_Verde_Ref_Adm_Local.pdf [Accessed March 28, 2015].
- Rouse, P. & Putterill, M., 2005. Local government amalgamation policy: A highway maintenance evaluation. *Management Accounting Research*, 16(4), pp.438–463. Available at: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1044500505000466> [Accessed February 25, 2015].
- Ruivo, F. & Francisco, D., 1998. O Poder Local entre centro e periferias. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 52/53, pp.281–306. Available at: [https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/10851/1/O Poder Local entre Centro e Periferias.pdf](https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/10851/1/O_Poder_Local_entre_Centro_e_Periferias.pdf) [Accessed October 10, 2015].

- Saarimaa, T. & Tukiainen, J., 2015. Common pool problems in voluntary municipal mergers. *European Journal of Political Economy*, 38, pp.140–152.
- Sancton, A., 2000. *Merger Mania: The Assault On Local Government*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Sancton, A., 1996. Reducing costs by consolidating municipalities: New Brunswick, Nova Scotia and Ontario. *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, 39(3), pp.267–289. Available at: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1754-7121.1996.tb00133.x> [Accessed November 27, 2015].
- Silva, M. da, 2014. Geografia do controle político-territorial: economia de recursos, agregação de freguesias e reordenamento do território em Portugal. In *XIII Colóquio Internacional de Geocrítica - El control del espacio y los espacios de control*. Barcelona. Available at: [http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Marcia da Silva.pdf](http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Marcia%20da%20Silva.pdf) [Accessed May 23, 2015].
- Slack, E. & Bird, R., 2013. *Does Municipal Amalgamation Strengthen the Financial Viability of Local Government? A Canadian Example*, Working Paper 13-05, from International Center for Public Policy. Atlanta. Available at: <http://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=icepp> [Accessed December 12, 2015].
- Soguel, N. & Silberstein, J., 2015. Welfare Loss with Municipal Amalgamations and the Willingness-to-Pay for the Municipality Name. *Local Government Studies*, 41(6), pp.977–996. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2015.1061507> [Accessed June 7, 2016].
- Sousa, L. de et al., 2015. *A Reforma do Poder Local em Debate* L. de Sousa et al., eds., Lisboa: ICS - Imprensa de Ciências Sociais.
- Sousa, N.J.V.A., 2013. A atual reforma da administração local. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto*, 3(3), pp.79–97. Available at: <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rfdulp/article/view/3801> [Accessed May 16, 2015].
- Steiner, R., Kaiser, C. & Eythórsson, G.T., 2016. A Comparative Analysis of Amalgamation Reforms in Selected European Countries. In G. Bouckaert & S. Kuhlmann, eds. *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. London: Palgrave MacMillan Education Ltd., pp. 23–42.
- Stoker, G., 1991. *The Politics of Local Government* 2nd ed., London: MacMillan Education LTD.
- Stoker, G., 1988. *The Politics of Local Government*, London: Palgrave MacMillan Education Ltd.
- Stoker, G., 2011. Was Local Governance Such a Good Idea? A Global Comparative Perspective. *Public Administration*, 89(1), pp.15–31.
- Stone, C., 2002. Urban Regimes and Problems of Local Democracy. In *ECPR Joint Sessions*. Turin, Italy. Available at: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/f2ba7f06->

75b4-4ea2-9817-1716621efac5.pdf [Accessed December 28, 2015].

- Swianiewicz, P., 2013. An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*, 40(2), pp.292–311. Available at: http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003930.2013.807807#.VbkOB_IVjCc [Accessed July 29, 2015].
- Swianiewicz, P., 2010. Territorial Fragmentation as a Problem, Consolidation as a Solution. In P. Swianiewicz, ed. *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: Open Society Institute, pp. 1–24. Available at: http://archiv.vlada.gov.sk/krajina/data/att/24359_subor.pdf [Accessed June 4, 2015].
- Tavares, A. & Rodrigues, M., 2015. The Economic and Political Impacts of Top-Down Territorial Reforms: The Case of Sub-City Governments. *Local Government Studies*, 41(6), pp.956–976.
- Tavares, A.F., 2015. Reformas territoriais: fusões de municípios e cooperação intermunicipal. In D. Sousa et al., eds. *A Reforma do Poder Local em Debate*. Lisboa: ICS - Imprensa de Ciências Sociais, pp. 129–135.
- Tavares, A.F. & Carr, J.B., 2013. So Close, Yet So Far Away? The Effects Of City Size, Density And Growth On Local Civic Participation. *Journal of Urban Affairs*, 35(3), pp.283–302. Available at: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-9906.2012.00638.x> [Accessed May 27, 2015].
- Tavares, A.F. & Feiock, R.C., 2014. Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe: An Institutional Collective Action Framework. In Glasgow, Scotland: European Consortium for Political Research. Available at: <http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/9ea06ff7-cb78-4a31-a397-f84cd9edf915.pdf> [Accessed June 1, 2015].
- Tavares, J., 1896. *A Freguesia ou Parochia como Divisão Administrativa* Imprensa d., Coimbra. Available at: <http://www.fd.unl.pt/anexos/investigacao/1075.pdf>.
- Teles, F., 2012. Beyond Paternalism Towards Social Capital: Local Governance Reform in Portugal. *International Journal of Public Administration*, 35, pp.864–872. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01900692.2012.684194#.VpBpDxWLTU> [Accessed September 15, 2015].
- Teles, F., 2016a. *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*, Palgrave MacMillan Education Ltd.
- Teles, F., 2016b. Local government and the bailout: Reform singularities in Portugal. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), pp.455–467. Available at: <http://eur.sagepub.com/content/23/3/455.full.pdf+html>.
- Tiley, I., 2012. *Divided we Fall: An Insider's Perspective on Local Government Amalgamations - A Case Study of Clarence Valley Council, New South Wales*, Library of Congress.
- Treisman, D., 2007. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Cambridge: Cambridge University Press.

Verba, S. & Nie, N.H., 1972. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, Chicago: The University of Chicago Press.

Wollmann, H., 2008. Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective. *Local Government Studies*, 34(2), pp.279–298. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/03003930701852344> [Accessed September 29, 2015].

Anexos

Anexo 1. Questionário “Perspetivas dos Cidadãos sobre a União de Freguesias”

Questionário
“Perspetivas dos Cidadãos sobre União de Freguesias”

Como sabe, algumas das freguesias do seu Município foram, em 2013, objeto de agregação (unidas), sendo atualmente designadas por “União das Freguesias”.

Este questionário pretende recolher a opinião dos cidadãos sobre essa agregação no âmbito de um trabalho de investigação a decorrer na Universidade de Aveiro.

Não há respostas certas ou erradas e necessita apenas de cerca de 5 minutos para responder ao questionário. As respostas são confidenciais e anónimas. Por favor coloque uma X na resposta correspondente à sua opinião.

1. Sexo: M ☐ F ☐

2. Idade: _____

3. Freguesia de residência antes da união de freguesias: _____

4. Há quantos anos reside na sua freguesia? _____

5. Escolaridade: 1.º Ciclo/4.ª Classe ☐ 2.º Ciclo/6.º Ano ☐ 3.º Ciclo/9.º Ano ☐

Secundário/12.º Ano ☐ Ensino Superior ☐ NS/NR ☐

6. Costuma participar nas reuniões da sua Assembleia de Freguesia?

Nunca ☐ Às vezes ☐ Muitas vezes ☐ Quase sempre ☐ Não sei ☐

7. Qual a situação que mais se adequa ao seu caso nas eleições autárquicas de 2013?

Não votei porque nunca voto ☐
Normalmente voto, mas daquela vez não quis fazê-lo ☐
Normalmente voto, mas daquela vez não pude ☐
Votei ☐ Não sei/Não me lembro ☐

8. Qual o seu conhecimento sobre a união de freguesias que aconteceu em 2013?

Não conheço ☐ Conheço + - ☐ Conheço bem ☐ Conheço muito bem ☐

9. Sabe qual foi a opinião/parecer da sua Assembleia Municipal em relação à união de freguesias no seu Município?

Sim, foi desfavorável ☐ Sim, foi favorável ☐ Não sei ☐

10. Participou na discussão sobre a união de freguesias na sua Assembleia Municipal?

Não ☐ Sim ☐

11. Qual a sua opinião atual sobre a sua “União das Freguesias”?

Acho que se deveria voltar atrás ☐ Era contra, mas agora penso que se deve manter ☐
Sou a favor ☐ Não sei ☐

12. Na sua opinião, deveria ter havido um referendo para decidir sobre a sua “União das Freguesias”?

Não ☐ Sim ☐ Não sei ☐

13. Na sua opinião, qual foi a principal razão (dê apenas 1 resposta) para a união da sua freguesia?

- Imposição da Troika ☐ Aumentar a eficácia dos Serviços Públicos ☐
Redução de Custos ☐ Possibilidade de obter mais verbas do Governo Central ☐
Decisão do Governo Central ☐ Fortalecer o papel das Freguesias no País ☐ Não sei ☐

14. Na sua opinião, o atual local da sede da nova Junta de Freguesia é o mais correto?

- Não ☐ Sim ☐ Não sei ☐

15. O que é que responde quando lhe perguntam em que freguesia mora?

- O nome da sua anterior freguesia ☐ O nome da atual “União das Freguesias” ☐
Depende da situação/contexto ☐ Não sei ☐

16. Em comparação com a situação antes da união de freguesias, qual a sua opinião sobre:

	Diminuiu	Manteve-se	Aumentou	Não sei
1. A qualidade de vida na freguesia em geral				
2. A atividade das Associações Locais na sua Freguesia				
3. O investimento efetuado na sua localidade				
4. O poder de reivindicação da sua atual Junta de Freguesia em relação à Câmara Municipal				
5. Facilidade de acesso aos serviços da Junta de Freguesia				
6. A sua qualidade de vida				

17. Em comparação com a situação antes da união de freguesias, avalie a qualidade de serviços prestados pela sua “União das Freguesias”, nas seguintes áreas:

	Diminuiu	Manteve-se	Aumentou	Não sei
1. Limpeza de ruas e outros espaços públicos				
2. Limpeza e manutenção do cemitério				
3. Limpeza e manutenção de bermas e valetas				
4. Manutenção de caminhos urbanos ou rurais				
5. Apoio às atividades desportivas				
6. Promoção da educação/cultura				
7. Apoio à 3.ª idade				
8. Serviços administrativos da Junta de Freguesia				

18. Caso deseje dar-nos mais alguma opinião sobre a união de freguesias, utilize p.f. estas linhas (opcional):

Muito obrigado pela sua participação!

Anexo 2. Questionário “Perspetivas sobre União de Freguesias”, aplicado aos representantes eleitos na Assembleia Municipal do mandato 2009-2013

“Perspetivas sobre União de Freguesias”

Este questionário pretende recolher a opinião dos membros da Assembleia Municipal sobre o processo de agregação de freguesias, que ocorreu em 2013, como suporte à elaboração de um projeto de investigação a decorrer na Universidade de Aveiro. Não há respostas certas ou erradas e necessita apenas de cerca de 5 minutos para responder ao questionário. As respostas são confidenciais e anónimas e utilizadas unicamente para os fins enunciados.

Por favor assinale a resposta correspondente à sua opinião. No final do questionário existe um espaço em aberto para que possa dar-nos a sua opinião mais elaborada e clique em "Submeter", de modo a finalizar o presente questionário.

Muito obrigado pela sua participação, que será essencial para compreender a perceção dos diferentes atores envolvidos neste processo.

*Obrigatório

1. Género *

Marcar apenas uma oval.

☐ Masculino

☐ Feminino

2. Idade *

.....

3. Habilitações Literárias *

Marcar apenas uma oval.

☐ 1.º Ciclo/4.ª Classe

☐ 2.º Ciclo/6.º Ano

☐ 3.º Ciclo/9.º Ano

☐ Secundário/12.º Ano

☐ Ensino Superior

☐ NS/NR

4. Qual a Assembleia Municipal de que é membro? *

5. Qual o partido/ coligação/ lista pelo qual foi eleito(a)? *

.....

6. Qual o seu grau de conhecimento sobre os princípios/fundamentos subjacentes à agregação de freguesias? **Marcar apenas uma oval.*

- ☐ Muito reduzido
- ☐ Reduzido
- ☐ Satisfatório
- ☐ Muito satisfatório
- ☐ NS/NR

7. Na sua opinião, qual o grau de profundidade da discussão sobre a agregação de freguesias no seu município? **Marcar apenas uma oval.*

- ☐ Muito reduzida
- ☐ Reduzida
- ☐ Satisfatória
- ☐ Muito satisfatória
- ☐ NS/NR

8. Qual o seu sentido de voto aquando da votação da agregação de freguesias no seu município (em 2013)? **Marcar apenas uma oval.*

- ☐ Votei Contra
- ☐ Absteve-me
- ☐ Votei a favor
- ☐ Não estive presente na(s) reunião(ões) de debate dessa questão
- ☐ NS/NR

9. Qual a razão para o seu sentido de voto nesta matéria? **Marcar apenas uma oval.*

- ☐ Disciplina de voto
- ☐ Coerência com os seus princípios
- ☐ NS/NR

10. Previamente à votação procurou auscultar a opinião/vontade das populações afetadas? **Marcar apenas uma oval.*

- ☐ Não
- ☐ De uma forma muito geral
- ☐ De forma bastante profunda
- ☐ NS/NR

11. Na sua opinião, a que órgão deveria pertencer a decisão sobre a agregação de freguesias? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Assembleia de Freguesia
- ☐ Junta de Freguesia
- ☐ Assembleia Municipal
- ☐ Câmara Municipal
- ☐ Assembleia da República
- ☐ Governo
- ☐ NS/NR

12. Na sua opinião, qual a importância de cada um dos seguintes argumentos para a concretização do processo de agregação de freguesias? *

Marcar apenas uma oval por linha.

	Absolutamente Irrelevante	Pouco importante	Importante	Absolutamente essencial
Imposição da Troika	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Possibilidade de majoração de 15% do FEF	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ganhos de eficiência e eficácia na prestação de serviços	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Redução de custos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Apenas para agradar à Troika	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opção política	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13. Na sua opinião, deveria ter havido um referendo para decidir sobre a união de freguesias? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Não
- ☐ Sim
- ☐ NS/NR

14. Em sua opinião, qual o nível de rigor do parecer da UTRAT? *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	
Muito reduzido	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Muito satisfatório

15. Qual o seu grau de concordância com a reorganização de freguesias ocorrida no seu município? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Em completo desacordo porque sou contra o processo de agregação de freguesias em geral
- ☐ Em desacordo com a maioria da reorganização territorial do meu município
- ☐ Em acordo com a maioria (mas não a totalidade) da reorganização territorial do meu município
- ☐ Em acordo com a totalidade da reorganização territorial do meu município

16. Qual a sua posição atual face à agregação de freguesias ocorrida no seu município? **Marcar apenas uma oval.*

- ☐ Considero que a agregação deveria ser revertida
- ☐ Era contra mas agora penso que se deve manter
- ☐ Sempre fui a favor

17. Na sua opinião, considera que existiriam alternativas à agregação de freguesias que, eventualmente, conseguiriam produzir efeito semelhante ao desejado pelo Governo? Se sim, quais? *

.....

.....

.....

Com tecnologia

